



**Gazdálkodástani
Doktori Iskola**

Értékteremtés Public-Private Partnership keretében

– különös tekintettel a vállalkozó szempontjaira –

Ph.D. értekezés

Kozma Miklós Attila

Budapest, 2009.

Kozma Miklós Attila:

Értékteremtés Public-Private Partnership keretében

– különös tekintettel a vállalkozó szempontjaira –

Vállalatgazdaságtan Intézet, Üzleti Gazdaságtan Tanszék

Témavezető:

Dr. Reszegi László
címzetes egyetemi tanár

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS.....	5
1. A PPP MINT GAZDÁLKODÁSTANI KUTATÁSI TERÜLET.....	10
2. A PPP FOGALMA.....	16
2.1. A JELENSÉG FEJLŐDÉSE TÉRBEN ÉS IDŐBEN.....	16
2.2. A PPP FORMÁLIS DEFINÍCIÓJA.....	18
2.3. A PPP SZITUATÍV DEFINÍCIÓJA.....	22
2.4. A PPP ÁLTALÁNOS LOGIKAI MODELLJE.....	27
2.5. A PPP FŐBB ÉRINTETTJEI.....	31
2.6. A PPP PROBLÉMAORIENTÁLT DEFINÍCIÓJA – A SAJÁT MEGKÖZELÍTÉS.....	32
2.7. A PPP-MODELL TÍPUSAI.....	33
3. TÁRSADALMI ÉRTÉKTEREMTÉS.....	38
3.1. AZ ÁLLAM SZEREPVÁLLALÁSÁNAK OKAI, PIACI KUDARCOK.....	38
3.2. A KÖZIGAZGATÁS ÉS A KÖZSZOLGÁLAT REFORMJA.....	42
3.3. A TÁRSADALMI ÉRTÉK NÖVELESE MINT ÁTFOGÓ FELADAT.....	47
3.4. A PPP MINT LEHETŐSÉG A TÁRSADALMI ÉRTÉK NÖVELESÉRE.....	49
3.4.1. A célok meghatározásának jelentősége.....	50
3.4.2. A teljesítmény mérése: value-for-money (VFM).....	52
3.4.3. Kockázatmegosztás.....	55
3.4.4. Haszonszabályozás.....	59
3.4.5. A közérdek védelme: szabályozás, verseny, társadalmi részvétel.....	60
4. ÜZLETI ÉRTÉKTEREMTÉS.....	62
4.1. A KETTŐS ÉRTÉKTEREMTÉS MINT AZ ÜZLETI VÁLLALKOZÁSOK ÁTFOGÓ SZEMLÉLETI KERETE.....	62
4.2. A TULAJDONOSI ÉRTÉKNÖVELES SZEMLÉLETE.....	64
4.2.1. A tulajdonosi érték növelésének elemei.....	66
4.2.2. A tulajdonosi értéknövelés kiemelt összefüggései.....	71
4.3. A TULAJDONOSI ÉRTÉKET NÖVELŐ LEHETŐSÉGEK PPP KERETÉBEN.....	73
5. A PPP-VEL KAPCSOLATOS MAGYARORSZÁGI TAPASZTALATOK.....	78
6. SZAKIRODALMI ÖSSZEGZÉS, A KUTATÁST ELŐKÉSZÍTŐ ELMÉLETI KERET.....	83
7. A KUTATÁS KIINDULÓ KÉRDÉSEI ÉS ELŐFELTEVÉSEI.....	87
7.1. A KUTATÁSI KÉRDÉS.....	87
7.2. A KULCSFOGALMAK ALKALMAZOTT ÉRTELMEZÉSE.....	88
7.3. A FŐ KUTATÁSI KÉRDÉS LEBONTÁSA.....	89
8. KUTATÁSI MÓDSZERTAN.....	92
8.1. SAJTÓELEMZÉS.....	92
8.1.1. A választott módszertan jellemzői.....	92
8.1.2. Mintaválasztás.....	93
8.1.3. Adatgyűjtés és –elemzés.....	94
8.2. ESETTANULMÁNYOK ELEMZÉSE.....	100
8.2.1. A választott módszertan jellemzői.....	100
8.2.2. A kutatói szerep.....	101
8.2.3. Mintaválasztás.....	102
8.2.4. Adatgyűjtés és –elemzés.....	104
8.3. ÉRVÉNYSÉG, MEGBÍZHATÓSÁG, ÁLTALÁNOSÍTHATÓSÁG.....	109
9. AZ EMPIRIKUS ELEMZÉS EREDMÉNYEI – SAJTÓELEMZÉS.....	115
9.1. A PPP CÉLJA.....	115
9.2. A PPP ÉRTÉKNÖVELESÉNEK ÉRTELMEZÉSE.....	117

9.3. A PPP TÁRSADALMI KONTROLLJA.....	119
9.4. A RÉSZEREDMÉNYEK ÉRTÉKELÉSE – ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK.....	121
10. AZ EMPIRIKUS ELEMZÉS EREDMÉNYEI – ESETTANULMÁNYOK.....	122
10.1. A VIZSGÁLT ESETEK BEMUTATÁSA.....	122
10.1.1. Sportcsarnok projektek.....	122
10.1.2. Felsőoktatási projektek.....	123
10.1.3. Közútfejlesztési projektek.....	124
10.1.4. A vizsgált esetek összehasonlítása.....	125
10.2. AZ ESETEK ELEMZÉSÉNEK EREDMÉNYE – ÁLTALÁNOSÍTHATÓ ÖSSZEFÜGGÉSEK.....	126
10.2.1. A PPP-projektek céljai, az értéknövelés mibenléte.....	127
10.2.2. Az értéknövelés kulcsszereplői.....	131
10.2.3. Kihívások és tennivalók az értéknövelés érdekében.....	134
10.2.4. Összegzés – az esettanulmányokból feltárt általános összefüggések.....	142
10.3. AZ EREDMÉNYÜL KAPOTT, PROJEKTTÍPUSOK SZERINT DIFFERENCIÁLT ÖSSZEFÜGGÉSEK.....	143
10.3.1. A nagy beruházási volumenű projektek hangsúlyos jellemzői.....	144
10.3.2. A kis beruházási volumenű projektek hangsúlyos jellemzői.....	148
10.3.3. A használók nagy koncentráltágával jellemezhető projektek hangsúlyos jellemzői.....	149
10.3.4. A használók közepes koncentráltágával jellemezhető projektek hangsúlyos jellemzői.....	152
10.3.5. Összegzés – projektípusonként differenciált összefüggések.....	156
11. KÖVETKEZTETÉSEK – AZ EREDMÉNYEK ÉRTÉKELÉSE.....	158
11.1. VÁLASZOK A KUTATÁSI KÉRDÉSEKRE.....	158
11.1.1. Piaci módon működik-e a PPP-ben a vállalkozó?.....	158
11.1.2. Összeegyeztethetők-e a szerződő felek céljai?.....	159
11.1.3. Hogyan merül fel a hatékonyságnövelés a PPP-szereplők céljai között?.....	160
11.1.4. Hogyan kap hangsúlyt a szerződés kényszerítő ereje a projekt értéknövelésében?.....	161
11.2. NYITOTT KÉRDÉSEK.....	163
11.3. AZ EREDMÉNYEK ÖSSZEVETÉSE AZ ELMÉLETI ISMERETEKSEL.....	164
11.4. ZÁRÁS.....	168
IRODALOMJEGYZÉK.....	169

Bevezetés

PhD-dolgozatom kutatási célja a Public-Private Partnership (PPP) közgazdasági létjogosultságának vizsgálata, az ennek megalapozásához szükséges feltételek azonosítása. Kiindulópontom az egyik vezető üzleti menedzsmentszemlélet, a tulajdonosi értékteremtés volt. Kutatásom arra irányul, hogy ennek piaci logikája érvényesülhet-e a PPP keretében. Lehetséges-e tulajdonosi értéknövelés a PPP-ben részt vevő vállalat/vállalkozó számára? Összeegyeztethető-e ez a másik fél, a közérdek képviselőjében fellépő állami intézmény célelérésével? Felfogásom szerint e kérdések megválaszolása a PPP fenntarthatóságának alapkérdése.

A kutatásom alapfeladata a nemzetközi szakirodalomban megjelent elemzések feldolgozása volt. Megközelítésem három főbb szakirodalmi területnek a konkrét kutatási kérdésre orientált szintetizálását igényelte. Magának a PPP-nek az értelmezése, a vele kapcsolatos eddigi nemzetközi és hazai tapasztalatok áttekintése volt számomra az első feladat. Másrészt további kiindulópont volt az üzleti értékteremtés, illetve specifikusabban a tulajdonosi értékteremtés irodalma, amelyben megpróbáltam azonosítani azokat az elemeket, amelyek a szemlélet mögött meghúzódó piaci feltételrendszerre szervesen épülnek. Ezek kapnak központi jelentőséget az alapvetően nem piaci feltételrendszerbe ágyazott PPP keretében. Harmadrészt az állami oldal szemléletmódját, céljait és dilemmáit tekintettem át, mert a piaci logikának ezekbe való asszimilálásaként értelmezhető a PPP megjelenése.

Bármerre kérdezősködtem is az egyetemi, közigazgatási és üzleti közegben, dolgozatom problémafelvetését előkészítendő, mindenütt ismerni vélték a PPP jelentését, lényegét, noha szinte minden esetben számos kérdéssel, kritikai megjegyzéssel is találkoztam vele kapcsolatban (nem burkolt privatizációról van-e szó, nem burkolt hitelfelvételt jelent-e, nem a korrupció kendőzésének legújabb formája-e, illetve nem a piaci verseny elkerülésének eszköze-e a magánvállalkozások számára stb.) – ezek segítettek definiálni elemzésem hangsúlyait. A téma aktualitását senki sem kérdőjelezte meg, mivel napi szinten találkozhatunk a PPP-vel kapcsolatos elvi és praktikus problémákkal a különféle médiumokban, konferenciákon is. Az ugyanakkor a benyomásom, hogy bizonytalan e megoldás létjogosultsága, nem világosak, nem követhetőek végig a PPP ellen vagy mellett felhozott érvek logikai lépései, következményei. Ebből kifolyólag magának a fogalomnak a pontos jelentése, illetve egyes változatainak identitása is bizonytalan. Ez a helyzet ösztönzést jelentett számomra a szakirodalmi elemzés elkészítéséhez.

Az irodalmi összefoglaló a fő kérdésemhez kapcsolódó kutatások áttekintésére épül, s ezt gyakorlati források, kormányzati kézikönyvek, szakértői anyagok feldolgozása egészíti ki. Az összefoglaló elkészítésével célom az volt, hogy megtaláljam, milyen kérdések számítanak „jelentősnek” a releváns tudományos közösség számára, amelyekhez kapcsolódni tudnék. A források – köztük a témám szempontjából kevésbé relevánsak is – segítettek abban, hogy a fokozatosan körvonalazódó kérdésfeltevésem pontosabb, tartalmasabb legyen.

Gazdálkodástani megközelítésem alapján (ennek elvi szempontjairól l. Czakó [2000] pp. 12-17.) valós esetekből kiindulva a tudományterület művelői által „jelentősnek” tartott kérdésekhez igyekeztem, a meglévő „közös tudás” alapján, lehetséges magyarázatként egy-egy logikai összefüggést terjeszteni elő (mint proposíciókat) a kutatásom tárgyaként. Itt különös hangsúlyt kapott az elméleti irányok közül a kettős értékteremtés (Chikán, [2003b]), a stratégiai üzleti szemlélet és az érintettelmélet relevanciája. Az empirikus szakaszban kidolgozott esettanulmányokkal megpróbáltam ezeknek az összefüggéseknek kiegészítését, árnyalását, részleges cáfolatát elvégezni, s ezzel a kutatási terület jobb megértéséhez, további kutatások számára való előkészítéséhez járulni hozzá.

E tudományfelfogásnak megfelelően, hűnek maradva elméleti neveltetésemhez, oktatói-kutatói tapasztalataimhoz, a gazdálkodástan, illetve a vállalatgazdaságtan alapjairól közelítettem meg a PPP vizsgálatát. Mivel ezen a területen átfogó, az egyes feldolgozott esetek tapasztalatait szintetizáló, nemzetközi érvényességű kutatói munka még alig készült (vö. Ghobadian et al. [2004b]), ellenben szinte minden eddigi kutatás valamely helyi sajátosság által befolyásolt fogalomhasználatral dolgozott, munkám jelentős része a PPP fogalmának, lényegének tisztázása, a gazdálkodástani kontextusban, illetve a magyar környezetben való értelmezése kellett, hogy legyen. Emellett pedig az egyik legátfogóbb és legalapvetőbb gazdálkodástani kérdés: a PPP mint üzleti vállalkozás (partneri együttműködés) sikerének, a tulajdonosi értékteremtésnek, illetve ennek feltételeinek vizsgálata jelentették fő fókuszpontomat. Kérdésként megfogalmazva tehát kezdetben arra kerestem a választ, *hogyan lehetséges a tulajdonosi értéknövelés szemléletének érvényesítése PPP keretében*. Ez az empirikus kutatás előkészítése, illetve annak első eredményei feldolgozását követően arra módosult, *hogyan értelmezik és milyen módon látják javíthatónak kiválasztott magyarországi PPP-projektek meghatározó szereplői a projektek értéknövelését*. A kutatási kérdés mindkét verziója mögött meghúzódik az az elvi kérdés is, hogy a PPP fenntarthatóságát, sikerét alapul véve a vállalkozó tulajdonosi értékteremtése milyen feltételek mellett egyeztethető össze a közérdek érvényesülésével.

A legtöbb tudományos téma számos kapcsolódó tudományterület, illetve társtudomány szemszögéből is vizsgálándó kérdést vet fel. Nincs ez másként az én kutatási területemen sem. Jelentős mértékű a kapcsolódás mindenekelőtt a közigazgatás-menedzsmenttel – az államigazgatási és közszolgáltató intézmények belső működési logikájának megértése végett –, az elméleti közgazdaságtannal – amely itt a piaci koordináció és az állam szerepvállalásának rendszerszintű elemzésére vállalkozik –, valamint a politikatudománnyal – amely a létfontosságú társadalmi kontroll, a legitimáció intézményi lehetőségeinek megértéséhez volt releváns számomra. E kapcsolódások, határterületek vizsgálata esetében igyekeztem saját tudományterületi megközelítésem talaján maradni, s nem foglalni állást (az irodalmi összefoglaló szelekciójának hangsúlyain, struktúráján túlmenően) a társtudományok különböző képviselői által folytatott vitákban. Nem foglalkoztam a PPP kifejezetten szervezetelméleti, szociológiai, gazdaságpolitikai, politikai gazdaságtani, politikatudományi és gazdasági jogi aspektusaival. Ilyen irányú ismereteimet e konkrét munkám szempontjából háttérismeretnek tekintem és a kérdésfeltevésem fókuszálása, illetve következtetéseim érvényességének behatárolása, árnyalása szempontjából tulajdonítok nekik jelentőséget.

A fejlett gazdaságú országokban a közigazgatás-menedzsment évtizedek óta zajló reformja (Jenei, [2005]) egyik releváns kontextusát jelenti¹ saját elemzési törekvéseimnek (vö. Kozma [2005]). Következtetéseim érvényességi korlátainak megértéséhez, azok árnyalásához szükségesnek éreztem a reform adta gondolati keretet. A PPP definitív lényegéhez tartozik ugyanis a két központi érintett fél partneri kapcsolata, amelynek megkerülhetetlen része a másik fél szempontrendszerének, működési jellemzőinek érdemi megértése. A másfajta logikával működő állami (nem profitorientált!) intézmények működési sajátosságainak ismerete ezért minden, a PPP-vel kapcsolatos üzleti elemzés kiindulópontja kell, hogy legyen. A szakirodalmi összefoglalóban röviden ennek a kérdéskörnek is helyet szorítottam.

A témához való személyes kapcsolódásom sajátos háttérű. Korábbi egyetemi írásaim elsősorban a gazdálkodástan egy szűkebb alkalmazási területére, a sportüzletre irányultak. Munkatársaimmal több egyetemi és üzleti projektet is elvégeztünk sportüzleti problémák feltárása, illetve értelmezése végett. Régóta érlelődő kutatási elképzelésünk volt egy olyan üzleti modell megalkotása, amely a magyar hivatásos sport (vagy annak egy részének) működőképes elvi alapját jelenthetné.

¹ Ezen egészen pontosan azt értem, hogy saját következtetéseim helytállósága, érvényessége, plauzibilitása a reform adott országbeli helyzetével és irányával szoros összefüggésben értékelhető.

A Sport Társadalomtudományi Kutatóközpont munkájához diákként kapcsolódva tapasztaltam, hogy kezdettől fogva az állam központi szerepének megkérdőjeleződése, a piaci alternatíva lehetőségének vizsgálata volt a központ kutatóinak egyik sarkalatos gondolkodási iránya. A központ igazgatójaként Dénes Ferenc határozottan lándzsát tört a hivatásos sport üzleti alapra helyezésének célszerűsége mellett (vö. Dénes [1998]), az állam szerepét a keretfeltételek biztosítására, illetve infrastrukturális fejlesztésekre korlátozva. Saját korai írásaim is e kérdést boncolgatták (Kozma [1996], Kozma [1998], Kozma [2000], András et al. [2000]). Mások szkeptikusabban álltak az üzleti átalakulás kérdéséhez. Lényeges lépés volt ebben a tudományos megismerési folyamatban kolléganőm disszertációja (András [2003]), amely megkérdőjelezte a Magyarországon a sportban az egyik legnagyobb üzleti lehetőségnek ígérkező hivatásos labdarúgás megtérülésének elvi lehetőségét tisztán piaci keresletre alapozottan. Saját tapasztalataim üzleti tanácsadóként dolgozva (1998 óta) megerősítették bennem is a kritikai hangvételt, látva a vállalatok piaci környezete és menedzsmentje, valamint a sportszféra helyzete közti szembeötlő különbséget. Későbbi írásaim már e kialakuló szkepszist próbálták elméleti kutatás alapjává tenni (Kozma – Nagy [2003], majd egy szűkebb részterületre fókuszálva Kozma [2004]). E megközelítések sajátos szintéziseként értelmeztem témavezetőm, Reszegi László javaslatát, hogy az üzleti vállalkozások állammal való együttműködésével lenne érdemes mélyebben foglalkoznom, mert a sportüzlet területén (és több hasonló területen) ebben az irányban lehet a hosszabb távú működőképességhez vezető megoldásokat keresnünk.

A piaci működés mint reális lehetőség feltételekhez kötött, s ezek egy része az üzleti modell, az értékteremtés mozgásterének kialakításához kapcsolódik. Az állam szerepvállalása ennek kiegészítéseként kaphat létjogosultságot, a piaci szereplőket nem irányítva, hanem velük együttműködve. Mint később kitérek rá, ez az együttműködés nem feltétlenül jelenti a PPP által nyújtott megoldást, ám utóbbi aktualitása igen ígéretes kutatási kérdéseket vetett fel számomra. Ahogy az üzleti értékteremtés sajátos PPP-feltételrendszerének feltárásához irányt mutató propozíciók különböző változatait megfogalmaztam, olyan kutatási irányokat fedeztem fel – az eltérő kulturális háttérű szereplők céljainak és érdekeinek összehangolása, a hatékonyság új körülményeknek megfelelő ösztönző rendszereinek kidolgozása, illetve a társadalmi részvétel üzleti tevékenységek környezetében –, amelyek önmagukban is „jelentősnek” minősülnek a tudományos közösség mai és várható jövőbeli felfogása szerint. E munkámmal későbbi saját kutatásaimhoz is próbálok fogalmi, logikai viszonyítási pontokat alkotni – s szeretném, ha más kutatók is hasznát látnák majd.

Köszönetnyilvánítás

Témavezetőm, Reszegi László segített a dolgozat hangsúlyainak megtalálásában, s hogy ne hagyjam magam elveszni a számos kapcsolódó szakterület keltette csábítások között – ugyanakkor mindvégig szabad mozgásteret hagyott a munka kidolgozásában. Következetes kritikájával nem hagyott nyugodni, s mindig újabb megfontolásokra sarkallt. A Vállalatgazdaságtan Intézet igazgatójaként Czakó Erzsébet sokat segített a gazdálkodástani háttér megértésében, a fogalomhasználatnak a közösség számára fontos hangsúlyokhoz illesztésében. Jenei György tanár úr egyengette a közigazgatás-menedzsmenttel kapcsolatos kezdeti szárnypróbálgatásaimat. Pataki György kollégám segített abban, hogy a kvalitatív kutatással kapcsolatos kezdeti kétségbeesésem konstruktív keretek közé terelődjön, és viszonylagos komfortérzetem alakuljon ki a módszertan alkalmazásával kapcsolatban. Köszönettel tartozom nekik, továbbá minden kollégának, aki munkám műhelyvitáiban megjegyzéseivel segített alakítani a témával kapcsolatos elképzeléseimet. Ezzel együtt a dolgozat esetleges hibái, hiányosságai nem nekik, kizárólag nekem róhatók fel.

Az empirikus kutatás megvalósításához kapcsolódóan hálás vagyok mindazoknak, akik az interjúk megszervezésében segítettek, illetve interjúalanyként rendelkezésemre álltak (anonimitásukat ezúton sem fedem fel). A sajtóelemzésben kutatási segítőként sok segítséget kaptam az adatgyűjtésben és –feldolgozásban elsősorban Szekeres Esztertől, valamint Babarczy Balázstól, Fehér Viktortól, Horváth Lajostól és Hudák Emesétől. Eszter a módszertani hangsúlyok megtalálásával kapcsolatban is együtt gondolkodott velem. Az interjújegyzetek elkészítésében segítettek: Ádám István, Bara Gábor, Csiszár Gergely, Dozmati Eszter, Haidekker Dániel, Halász Ferenc, Hudák Emese, Májer Ágnes és Szekeres Eszter. Ezúton is köszönöm lelkes támogatásukat!

Köszönöm a KPMG Tanácsadó Kft.-nél kollégáimnak, elsősorban Michael Carlsonnak és Hajdu Tibornak, hogy a sokéves PhD-írás alatt rugalmasak voltak, és töretlen bizalmukkal lehetővé tették üzleti tapasztalatszerzésem folyamatosságát.

Édesapám példája kiemelt szerepet játszott abban, hogy már gyerekkoromtól kritikus szemléletet ébresszen bennem, valamint megtapasztalhassam azt az intellektuális derűt, amely minden nehézség közepette a felismerés új-s-újabb örömeinek keresésére ösztönöz. Végül az otthoni támogatásért köszönettel tartozom Lilinek, aki elfogadta, hogy közös életünkben ez a dolgozat rengeteg időt és figyelmet vett el, és társ volt a rendszeres reflexiókban.

1. A PPP mint gazdálkodástani kutatási terület

Először összefoglalóan bemutatom témám gazdálkodástani szempontból releváns eddigi kutatói munkáinak fogalomhasználatát, kérdésfeltevéseit, illetve főbb eredményeit. Ezzel betekintést kívánok nyújtani abba, hogy mit kutatnak a PPP területén a kollégák gazdálkodástani szempontból. Láthatóvá szeretném tenni, hogy eszerint melyek a „jelentős” témák és kérdések a tudományos közösség mai felfogása alapján.

Egy háttér tanulmányban (Kozma, 2009a) bemutattam huszonhárom, a saját kutatási témámhoz kapcsolódó, konkrét tudományos kutatásra épülő irodalmat, amelyek láthatóvá teszik a PPP sokféle értelmezését a szerzők által alkalmazott részben eltérő definíciókkal. Az 1. táblázat ezeket az irodalmakat egymáshoz képest ábrázolja két szempont alapján: mennyire hangsúlyozzák a szerzők a PPP kockázatmegosztó partnerség jellegét (vagy csak a vállalkozó feladat-átvállalásáról, illetve a feladatok megosztásáról, együttműködésről szól definíciójuk), illetve mennyire a finanszírozás lehetőségére helyezik a hangsúlyt a PPP-ben.

1. táblázat: A PPP értelmezésének hangsúlybeli eltérései²

A PPP mint...	Feladatátadás	Együttműködés	Kockázatmegosztó partnerség
Finanszírozási eszköz	Broadbent et al. [2003]	-	-
Többek közt finanszírozási eszköz	Fischbacher et al. [2003]	Ball et al. [2004] Carroll – Steane [2000] Lichfield [1998] Morton – Banks [2000]	Hood – McGarvey [2002]
Elsősorban nem finanszírozási eszköz	Kay – Reeves [2004]	Bovaird [2004] Jenei – Vári [2000] Osborne – Murray [2000] Rosenau [2002] Shaoul [2005]	Collin – Hansson [2000] Hardcastle et al. [2003] Klijn et al. [2000, 2004] Li – Akintoye [2003] Teisman – Klijn [2000] Van Ham et al. [2002]

Az 1. táblázat alapján látható, hogy noha az írások mind a kutatási témámhoz kapcsolódnak, nem használnak közös PPP-értelmezést, hanem mondanivalójuk függvényében vagy kiemelik a PPP partneri, kockázatmegosztó jellegét, vagy ezt nem hangsúlyozzák és általánosabb értelmezéssel dolgoznak. A PPP-t leginkább kritikusan bíráló szerzők körében

² A táblázatba való besorolás alapja, hogy a szerzők által használt definícióban mennyire expliciten jelenik meg a finanszírozás és a kockázatmegosztó partnerség. Esetenként különbség van a gyakorlati tapasztalatokat leíró definíció és a normatív PPP-értelmezés között, itt a definíció volt a besorolás alapja. Azokat a cikkeket, amelyek nem közvetlenül a PPP-ről vagy nem gazdálkodástani megközelítésben szóltak, nem soroltam be a táblázatba.

jellemző, hogy a gyakorlati megvalósulás alapján a PPP-nek inkább feladatátadó, semmint partneri, illetve inkább finanszírozási, semmint értéknövelő jellegét hangsúlyozzák.

E fejezetben ezeknek a kutatásoknak a saját gondolatmenetem szerinti szintézisét szeretném adni, ezzel egyfajta megelőlegezett összefoglalóját a szakirodalmi elemzésnek, egyetlen fejezetben. A későbbi fejezetek PPP-specifikus részei az itt – mások által – felvetett témák, kérdések bővebb kifejtését, illetve elemző bemutatását tartalmazzák.

A gyakorlati tapasztalatok összegzése

A kutatások egy része pragmatikus megközelítésben vizsgálja a PPP-k menedzsmentjének kérdéskörét. Mik a praktikus tapasztalatok, mire célszerű figyelni a projektek menedzsmentjekor, várhatóan melyek lesznek a jövőbeli PPP-k nagy kihívásai (Osborne – Murray [2000], Rosenau [2002])? Az is megjelenik gondolatként, hogy egy a PPP-hez hasonló összetettségű működési modell esetében *a kompromisszumkészség, a kielégítően jó megoldásokra (és nem a tökéletesekre) törekvés* lehet a PPP fenntarthatóságának egyik záloga (Huxham – Vangen [2000]).

A PPP fogalma, jellemzői

Valamivel ambiciózusabb tudományos elméletalkotási törekvés érzékelhető azokban a kutatási eredményekben, amelyek a PPP fogalmának egyes elemeivel, sajátosságaival foglalkoznak.

Vannak kutatások, melyek a PPP különböző országokbeli megjelenését, eltérő hangsúlyait, népszerűségét, cél- és feltételrendszerét elemzik (Bovaird [2004], Li – Akintoye [2003]). Egyes PPP-kutatások kifejezetten az állami intézményeknek a civil non-profit szervezetekkel való együttműködésére épülő PPP-ket vizsgálják (Osborne – Murray [2000]). Mások az üzleti PPP-kre irányulnak, de hangsúlyozzák a non-profit PPP-k létjogosultságát (Bovaird [2004]).

De mi is a PPP? Az, amit látunk, tapasztalunk, vagy egy elvi konstrukció, amelynek csupán tökéletlen megvalósulását látjuk? A PPP-kkel kapcsolatos kevés tapasztalat arra irányította egyes kutatótársak figyelmét, hogy a tanulási folyamatot tudatosítani kell a résztvevők körében (Carroll – Steane [2000]). Hangsúlyozzák, hogy ahogy egy-egy ország releváns érintettjei egyre több tapasztalattal rendelkeznek a PPP-ről, az országok tapasztalataikat egymással megosztják, információs központokat hoznak létre a tanulás támogatására, úgy a PPP-k minősége jelentősen javulni fog (mind az előkészítés, a tervezés,

mind a megvalósítás vonatkozásában). Fontosnak tartják hangsúlyozni, hogy minden szereplőnek tanulnia kell, s hogy ennek fényében értékeljék egymás teljesítményét, valamint sajátjukat is (Morton – Banks [2004]). *Az eddigi tapasztalatok tehát nem a PPP-t magát definiálják, csupán körvonalait engedik sejtetni, s a tudományos kutatás feladata, hogy egy általánosítható, pontos fogalomként definiálja.*

Ebbe az irányba mutatnak további kutatások. A PPP ezek szerint egy hosszabb távú együttműködés, amelynek során a részt vevő felek partnerként tekintenek egymásra. A partnerség mibenléte, kihívásai, etikája további kutatások fókuszában állnak (Klijn – Teisman [2000], Teisman – Klijn [2000], Morton – Banks [2004], Kay – Reeves [2004]). Egy részük hangsúlyozza, hogy a partnerség minősége a PPP definitív lényegéhez tartozik, ezért ennek menedzsmentje a siker szempontjából kiemelt jelentőségű. Felhívják a figyelmet arra, hogy a megállapodásnak nem a másik féllel szembeni elhatárolódás kell, hogy legyen a hangsúlya, hanem a közös célok, a közös döntések feltételrendszerének kialakítása.

Az egyik legnagyobb hatású szerzőpáros több munkája stratégiai megközelítésben elemzi a PPP-k összetett feltételrendszerét (főleg Klijn – Teisman [2004]). A felek közti bizalom, a kockázatok közös vállalása, az erőforrások megosztása megközelítésük szerint a PPP lényegét jelentő feltételek. Ezek megvalósulásának ugyanakkor számos (stratégiai, intézményi stb.) akadályát látják, ezért az általuk szigorú értelemben vett PPP-k mai időszerűségét megkérdőjelezve a később kialakulni várt hálózati gazdaság és a PPP egymásnak megfeleléségét hangsúlyozzák.

A PPP-k ugyanakkor összetett környezeti hatásoktól befolyásolva működnek. Egyes kutatók ennek alapján a külső hatásoknak való kitettség jelentőségét hangsúlyozzák, s olyan menedzsment-megközelítéseket javasolnak, amelyek ezt minél egyértelműbben kifejezik (Osborne – Murray [2000]). Ezzel egyrészt *hangsúlyozzák a PPP társadalmi-gazdasági beágyazottságát, másrészt definiálási kísérleteinek érvényességi korlátaira mutatnak rá.*

Értékteremtés a PPP-ben

Megjelenik az értékteremtés elvárása mint a PPP-k legitimációs alapja, definitív lényege (Van Ham – Koppenjan [2004], Broadbent – Laughlin [2003]). Ezt az értékteremtést azonban a kutatások az állami fél részéről értelmezik. Ennek módszertanát (value-for-money, VFM) expliciten elemzik, bírálják. A számításokkal kapcsolatos elméleti és gyakorlati problémákat bemutatják (Shaoul [2005]). Keresik arra a kérdésre is a választ, hogy a számítások dilemmái nem kérdőjelezzik-e meg a módszertan létjogosultságát, illetve az

esetleges anomáliák milyen következményekkel járnak a közpolitika megvalósulására, a PPP állami oldalról vett valós értékteremtésére nézve (Ball et al. [2004]).

Az értékteremtésnek (VFM) több feltételét azonosítják, s ezek egyes PPP-k esetében meglévő lehetőségét vagy ennek hiányát vizsgálják. Az egyik központi kutatási terület ehhez kapcsolódóan a feladat végrehajtásában megmutatkozó hatékonyság kérdése (Collin – Hansson [2000]). Ennek egyik formája a költségcsökkentés, a kiadások racionalizálása lehet. Mások ezt árnyalva inkább a magánfél által megvalósítható innovatív alkalmazások (az eredmények, az eljárásrend, a megvalósítási mód stb.) meglétét kérik számon, mint a hatékonyság javítását hordozó lehetőséget, s ennek hiányában a PPP értelmét is megkérdőjelezzik (Van Ham – Koppenjan [2002]).

A legtöbb gazdálkodástani megközelítésű kutatás a PPP értékteremtésének legközpontibb elemét, a *kockázatmegosztást* vizsgálja. Az elvi lehetőségek, a megállapodás során figyelembe veendő szempontok, a megvalósíthatóság során a kockázatmegosztás kikényszeríthetősége, az egyes felek felkészültsége, alkalmassága a kockázatok menedzsmentjére, az alkuerő vizsgálata mind különböző kutatások fókuszában állnak (Ball et al. [2004], Shaoul [2005], Hood – McGarvey [2002], Hardcastle – Boothroyd [2003]). A kockázatmegosztással elérhető költséghatékonyság az értékteremtés fő forrása, egyben a PPP legitimációjának alapja lehet. A kérdés azért is égető, mert számos projekt még nem zárult le, ezért a következmények teljes köre nem dolgozható fel tudományosan. *A gyakorlat tehát megoldásaiban jóval megelőzi az elméletet, s így az új-s-újabb projektek előkészítéséhez minden rendelkezésre álló elméleti ismeretet igyekeznek az érintettek felhasználni.*

Egyes elemzések a pénzügyi számítások, a projektszintű értékteremtés mögé tekintenek, s *a javak társadalmi eloszlásának kérdését* vizsgálják (Shaoul [2005]): a PPP valóban sokak pénzéből kevesek hasznához vezet? Itt a számítások kivitelezése során a kutatók más-más feltételezésekből indulnak ki, és ezeket szintetizáló munka még nem készült.

A közérdek védelme

Igen nagy része a kutatásoknak a közérdek védelmének intézményeit, a megvalósulás eredményeit vizsgálja. E kérdéskör a kutatók számára elvi és pragmatikus megfontolásokból is fontos. A demokratikus jogok gyakorlásának, a civil társadalom kialakulásának iskolája lehet a PPP, megfelelő alkalmazás esetén. Nemcsak a közpolitika megvalósítási eszköze, de a politika formálásának eszköze is (Jenei – Vári [2000]). Mások hangsúlyozzák, hogy a PPP keretében végzett tevékenység terhét végső soron mindig az adófizetők viselik, ezért a feljűk

való *elszámoltathatóság* alapvető demokratikus jog (Kay – Reeves [2004], Broadbent – Laughlin [2003]). A pragmatikus megközelítés alapján pedig egyszerűen a projekt fenntartható működéséhez, az esetleges civil vagy politikai ellenállás leküzdéséhez, megelőzéséhez szükséges a megfelelő participáció biztosítása mind a projekt előkészítésekor, mind a megvalósítás ellenőrzésekor (Fischbacher – Beaumont [2003], Lichfield [1998]). Ehhez kapcsolódóan jellemző kérdésfeltevés, vajon *megtérül-e* a projekt előkészítésekor végigvitt fokozott *participáció* a hatékonyabb megvalósítás során.

Kitekintés

Végül bemutatok a háttér tanulmányban (Kozma, [2009a]) két elméleti közgazdaságtani megközelítésű PPP-kutatást is, amelyek túlmutatnak a gazdálkodástani vizsgálat körén, de rámutatnak a terület sokdimenziós értelmezhetőségére (Hart [2003], Linder [2002]). A PPP elméleti közgazdaságtani szempontból, az ott definiált elméletek felhasználásával is mély elemzésekre ad lehetőséget.

Saját kérdésem illeszkedése a szakirodalomba

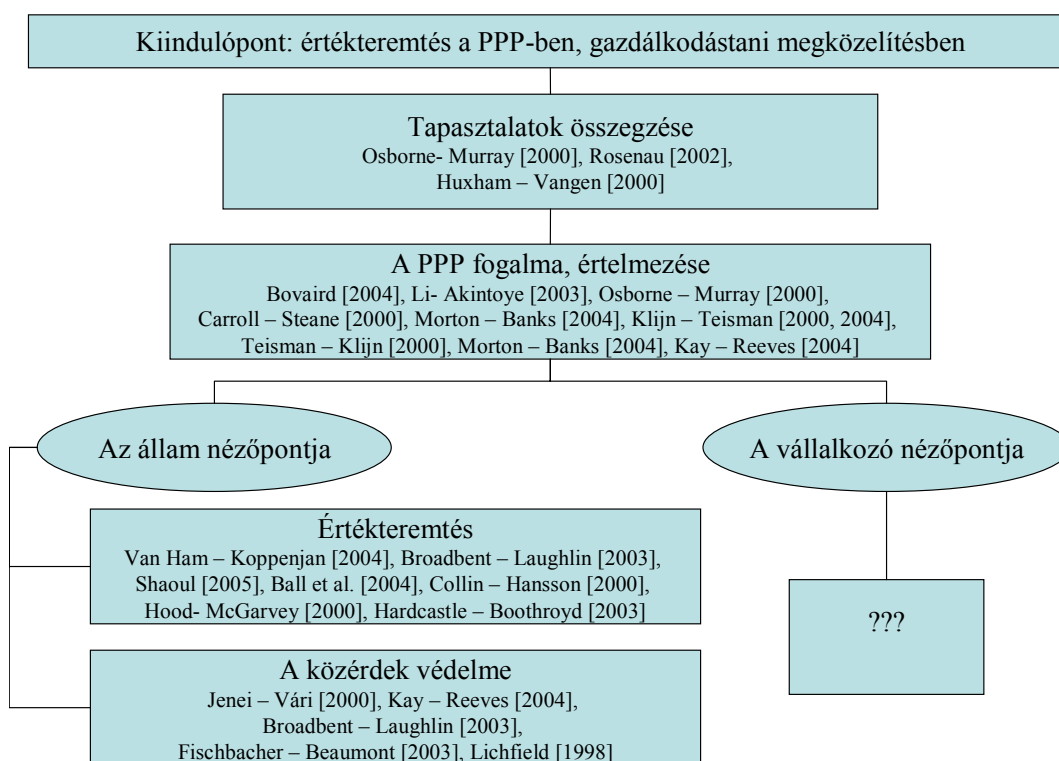
Az 1. ábra bemutatja a hivatkozott irodalmak tematikai elhelyezkedését egymáshoz képest. Ennek alapján látható, hogy az értelmezésem szerint gazdálkodástani szempontból legjelentősebb kérdés, *a tulajdonosi értékteremtés megvalósulási lehetősége a PPP-ben* mint tudományos kutatási kérdés nem jelenik meg az eddigi akadémiai publikációkban. Legfeljebb áttételesen, a társadalmi értékteremtéssel (VFM) való összefüggésén keresztül.

Meglátásom szerint a PPP sikerfeltételeinek gazdálkodástani vizsgálata a vállalkozó szemszögéből éppoly meghatározó kérdés, mint ugyanennek az állami fél oldaláról való vizsgálata. A szakirodalom áttekintése alapján az látszik körvonalazódni, hogy a kutatók feltételezik, az üzleti fél PPP-ben való célelérése nem igényel különösebb elemzést, legfeljebb ennek korlátozására kell összpontosítani. Az üzlet tehát „megy magától”?

A gyakorlati tapasztalatok ellentmondani látszanak a szakirodalom ezen implicit feltevésének. Nem ritka, hogy egy nem megfelelően előkészített PPP-kiírásra nem vagy alig jelentkezik érdeklődő vállalkozó. Másrészt tény, hogy – különösen a kevés PPP-tapasztalattal rendelkező országokban – a végül a szerződést aláíró vállalat esetenként megfelelő teljesítmény nélkül is nyereséget ér el. Ebből ugyanakkor nem következik, hogy továbbra is csak az állami fél szempontrendszerét kellene elemezni. Sőt, előfordulhat, hogy a szerződés hibái nem kis mértékben éppen az üzleti fél tevékenységének, célrendszerének nem pontos

ismeretére vezethetők vissza. Azt, hogy a vállalkozó miként tud, miként érdekelt a tulajdonosi értéknövelés megvalósításában, részleteiben meg kell érteni. A vállalkozó tulajdonosi értéknövelése során felmerülő, esetlegesen a közérdeket sértő lépéseknek megfelelő szerződéses szabályozással elejét kell venni. Ennek teljesebb megértéséhez kívánok hozzájárulni saját kutatásommal.

1. ábra: A kiválasztott szakirodalmak tematikai összefüggései



2. A PPP fogalma

A PPP egy a gyakorlatban, különböző helyzetekben kibontakozott jelenségcsoport összefoglaló elnevezése. Az egyes elméleti kutatói megközelítések megpróbálták e sokszínű jelenségcsoportot valamilyen koherens fogalommal szintetizálni – egyelőre csupán részleges sikerrel. Ezt mutatom be a PPP fogalmának értelmezését keresve ebben a fejezetben, majd kutatási megközelítem talaján igyekszem saját értelmezésem körvonalait is megadni.

2.1. A jelenség fejlődése térben és időben

A PPP jelenségével kapcsolatban gyakran találkozunk utalásokkal, amelyek történeti távlatokba nyúlnak vissza. Carroll – Steane [2000] felhívja arra a figyelmet, hogy az együttműködés különféle formái az állam-társadalom kapcsolatnak mindig is állandó velejárói voltak. A PPP vonatkozásában ugyanakkor ezzel kimunkált elemzések egyelőre nem foglalkoznak, ezért most röviden csak egy példát mutatok e régmúlta történő utalásokból. Linder – Rosenau [2002] szerint a PPP egyik korai formájának tekinthetők az uralkodó által alkalmazott magánhadseregek, amennyiben társadalmi célt szolgáltak (egy terület és lakosainak védelme) egyes magánérdekek figyelembe vételével, valamint az állam (az uralkodó) és a magánfél (a hadsereg, illetve annak vezetése) kölcsönösen egymásra utaltan hosszabb ideig működött együtt.

A fogalom jelentése a kor szellemének megfelelően később gazdagodott. A XVII. századi Franciaországban már számos csatorna és híd, majd a XIX. századtól több közszolgáltatás (pl. vízellátás, szemétszállítás) is magánvállalatok által működött, állami finanszírozással (Cowie [1996], idézi Bovaird [2004]). A XX. század pedig a PPP intézményesülésének időszaka: a Poincaré-dekrétumok 1926-ban már az állami szolgáltatások önálló megoldási formájaként azonosították a PPP-t mint a magánfelek bevonását a közszolgáltatásokba. Mivel Franciaországban az állam (a mai napig) domináns szerepet tölt be a PPP ottani működési modelljében, a PPP e formái közelebb állnak a feladatkihelyezéshez, mint a mai értelemben vett PPP-hez.

A második világháborút követően a fejlett országokban a szociális piacgazdaság térnyerésével az állam szerepvállalása minden korábbinál nagyobb méretet öltött. Mikor *később a jóléti állam válságba került (a hetvenes évek olajválságait követően)* (Grimshaw et al. [2002]), erre válaszul a közigazgatás-menedzsment reformja piackonform megoldások asszimilálását irányozta elő az állami intézmények működésében (vö. 3.2. fejezet). Ennek egyik meghatározó megnyilvánulási formájaként a PPP terjedése lett jellemző. Egyrészt azért,

mert ez többletforrás bevonását tette lehetővé, költségvetési megszorítások idején, s ezzel a fokozatosan globalizálódó versenyben fontos infrastrukturális beruházásokat lehetett előrehozni. Másrészt azért is, mert olyan komplex problémák megoldását nyújtotta, amelyeket saját eszközeivel az állam nem tudott volna kezelni: pl. a szegénység leküzdése, regionális térségfejlesztés (Kuhle [2007]; Bovaird [2004]). Igen sokféle területen (l. alább) egyre nagyobb szerepet kaptak az üzleti vállalkozások az állammal való közös feladatvégzésben, így fokozatosan kialakult a PPP mint fogalom mai – sokszínű – formája.

Az USA részben a fentiekkel összefüggésben, részben attól független szempontok alapján sajátos utat járt be. Bovaird [2004] kiemeli annak jelentőségét, hogy már 1938-tól PPP keretében indultak házépítési, városfejlesztési projektek. Olaskyt [1986] idézve Trailer et al. [2004] ennél is korábban, az USA alapításáig vezeti vissza a PPP történetét, de *jelentőségének erősödését csupán az 1980-as évekre teszi*. Ennek okaként az erősödő nemzetközi versenyt és az amerikai gazdaság gyengülőnek érzékelt versenyhelyzetét nevezi meg, amely nagyobb kormányzati beavatkozást váltott ki. A PPP komplexitását mutatja, hogy az USA-ban való terjedésének okát Trailer et al. [2004] egy további okkal: a japán nagyvállalatok amerikai térnyerésével is magyarázza, amelyek a PPP-re jellemző hibrid szervezeti formában működtek (állami és magánfél részvételével). Az érvelés szerint tehát a nemzetközi versenyképességhez volt szüksége az amerikai kormányzatnak az üzleti vállalkozásokkal való „együttműködésre” (MacDonald [1994], idézi Trailer et al. [2004]).

Sokan úgy gondolják, a PPP angolszász jelenség, mert az USA, illetve az Egyesült Királyság gyakorlatából más fejlett országok is átvették a példát. Ez abban az értelemben igaz, hogy a PPP ma az angolszász országokban igen elterjedt, viszonylag kiforrott és széles körben alkalmazott. Az amerikai államfelfogás kifejezetten kedvezett a PPP korai alkalmazásának (Moulton-Anheier [2000]). A PPP azonban nem tudományos kutatók, politikusok vagy filozófusok által létrehozott elméleti konstrukció, hanem nagyon is pragmatikus problémamegoldás eredményeként jött létre (pl. a francia gyakorlat e hangsúlyáról Horváth [2002] p. 111.) a világ legkülönbözőbb országaiban³. Érthető ezért, hogy a jó megoldásokat az egyes országok egymástól átvették, saját közegükben módosítva alkalmazták. A Távol-Keleten például jóléti állam nem jött létre, a PPP azonban gyorsan terjed. Az ottani kormányok sokkal inkább gazdaságfejlesztési céljaik elérésének eszközeként tekintenek a PPP-re, semmint különböző, átfogóbb jellegű társadalmi hasznok biztosításának

³ A kínálat-oldali közgazdaságtan egyidejű térnyerése kétség kívül további ösztönzést jelentett; l. Carroll – Steane [2000].

hatékony módjaként (Xu – Yeh [2009]; Sengupta – Tipple [2007]; Common [2000]). Mint e példa is mutatja, a PPP – összetett meghatározottságát figyelembe véve – mára egyszerre nemzetközi és helyi fogalomként értelmezhető (vö. Zhang – Kumaraswamy [2001]).

Ezt támasztja alá, hogy Európában az iskolák esetében, az információs és kommunikációs technológia alkalmazása terén és foglalkoztatáspolitikai indíttatású PPP-kben Anglia volt az első (Gibson – Davies [2008]), más területeken ugyanakkor az angolok tanultak a többi ország példájából: kórházak, út- és alagútépítés, vasútfejlesztés, reptéri fejlesztések (Bovaird [2004]). Sajátos utat járt Németország, ahol a 70-es évektől alulról jövő kezdeményezésekként jöttek létre városfejlesztési, hulladékkezelési, közlekedésfejlesztési céllal PPP-projektek (l. Friederichs [1998], idézi Carroll – Steane [2000]). Bizonyos értelemben Franciaország rendelkezik a legtöbb tapasztalattal a PPP területén (Horváth [2002] pp. 108-110.), noha az ott működő államközpontú PPP-k nem szántak olyan nagy szerepet a magánfélnek, mint ahogyan az az angolszász gyakorlat sajátja.

Mára a PPP mint jelenség a nemzetköziesedés útjára lépett: nemzetek feletti intézmények is támogatják ilyen projektek sikeres megvalósítását. Az Európai Unió már 1993-ban a Maastrichti Szerződés Transzeurópai Hálózatokkal kapcsolatos koncepciója keretében támogatta a PPP-k létrejöttét, amelyet azóta az EIB, az EIF és a strukturális alapok eszközeivel is ösztönöz. Egyes szerzők felhívják ugyanakkor a figyelmet arra, hogy részben éppen az uniós versenyszabályok akadályozzák a PPP még gyorsabb térnyerését (Teisman – Klijn [2000]; Bovaird [2004]). 1994-ben az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja (UNDP) is kezdeményezte városfejlesztési célú PPP-k létrejöttét (erről l. még Carroll – Steane [2000]).

Összességében, noha ideológiai szempontból valóban közel áll a PPP gondolatköréhez az angolszász országok liberális gazdaságpolitikai gyakorlata (Ghobadian et al. [2004a]), mára a világ legtöbb országában megtalálható valamilyen helyi sajátosságokkal bíró változata és további terjedése várható (ennek okairól l. 3.4. fejezet). A leggyorsabban növekszik a PPP alkalmazása a francia nyelvű afrikai országokban, az európai volt szocialista országokban, Közép-Ázsiában (Törökországgal együtt) és Dél-Ázsiában (Li – Akintoye [2003]).

2.2. A PPP formális definíciója

A vázolt történeti fejlődés alapján, a szakirodalomban ma fellelhető PPP-definíciók általános (nem szektor- vagy országspecifikus) szintéziseként, gazdálkodástani

megközelítésben az alábbi definíciót tartom a legmegfelelőbbnek saját munkám kiindulópontjául:

„Együttműködés állami és magánfelek között, amely tartós jellegű, és a felek közös terméket vagy szolgáltatást állítanak elő, amelynek kockázatát, költségeit és hasznát megosztják egymás között.” (Klijn – Teisman [2004])

A határvonalat közszféra és magánszféra között nem tudjuk pontosan meghatározni, egy-egy átmeneti forma besorolása olykor önkényes (Carroll – Steane [2000]). Egy köznap példával élve: hova sorolható egy gazdasági társaságként működő, magántulajdonban lévő sportvállalkozás, amely egy megyei jogú város egyetlen élvonalbeli labdarúgó csapatát működteti, több korosztályba tartozó utánpótlás-neveléssel képz a város fiataljait, költségvetésének számottevő része pedig különböző áttételeken keresztül adófizetői pénzből származik?

A dilemmát különböző elméleti síkokon vizsgálhatjuk. Tágabb értelemben a közszféra és magánszféra szétválasztásának kérdése magának az államnak a definiálási nehézségeire vezethető vissza (részletes elméleti elemzés az állam fogalmáról: Pierson [1996]). Benn és Gaus ([1983], idézi Rainey [2003] p. 65.) a szervezetek szintjén vizsgálódva megállapítja, hogy az állami és a magánszervezetek fogalmi szétválasztásához három tényező figyelembe vétele szükséges: az érdekeltség (a hasznok és veszteségek a közösséget érintik vagy csupán egyéneket), az erőforrásokhoz való hozzáférhetőség, valamint az ügynöki viszony (hogy egy személy egyénként cselekszik vagy a közösség képviselőjeként). Ők is felhívják a figyelmet ugyanakkor arra, hogy ezek a tényezők egymástól függetlenül alakulhatnak, akár ellentmondásban is lehetnek (pl. egy katonai bázis a közösség érdekében, annak képviselőjeként cselekszik, de nem enged hozzáférést erőforrásaihoz). Mintzberg [1996] a vezetés és irányítás szemszögéből elemezve a kérdést egyenesen amellet érvel, hogy a két szféra közti különbség nemcsak nehezen megállapítható, de szükséges, hogy a köz- és magánszféra szervezeteinek vezetői egymás magatartásnormáinak elemeiből átvegyenek, tanuljanak, azaz a különbségnek nem is szabad egy mértéken túl különbségnek lennie (a különbség, illetve a két szféra közti kapcsolatrendszer országonként is eltérő megközelítéseiről l. Horváth [2002], főleg p. 113.)

A közszféra értelmezését differenciálnunk kell ugyanakkor az állam belső struktúrája szerint is. Az állami vagy közszférán belül két alrendszeret különböztetünk meg. Az egyik alrendszer a kormányzati szektor intézményeiből áll (államháztartás), amely Magyarországon a központi költségvetést, a helyi önkormányzatokat, az egészség- és nyugdíjbiztosítási,

valamint az elkülönített állami alapokat fogja át. A másik alrendszerhez pedig az állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő vállalatok (gazdasági társaságok) tartoznak (áttekintést ad erről Vigvári [2002]). Utóbbiak az állam vállalkozói intézményei, amelyek – bár számos kompromisszum mellett – üzleti tevékenységet folytatnak. *A PPP szemponjából ezért az államháztartás intézményeit tekinthetjük csupán állami félnek az együttműködésben.*

Hasonlóan differenciált belső struktúrával rendelkezik a magánszféra. Ezen belül gazdálkodástani megközelítésben két csoportot különböztetünk meg: a profitorientált üzleti vállalkozásokat és a non-profit szervezeteket. Utóbbiak lehetnek többek között magán- és közalapítványok, társas non-profit szervezetek (egyesületek és érdekképviselőek), önkéntes biztosítópénztárak, lakásszövetkezetek, társasházak, pártok vagy egyházak (bővebben erről Csizmár – Nemoda [2001]). Egy részüket állami vagy önkormányzati forrásból alapítják, másik részük civil szervezet. Finanszírozásuk döntő részben a termékeik, szolgáltatásaik ellenértékéért kapott díjakból, vállalkozási tevékenységükből, kisebb részben állami forrásokból vagy magánadományokból származik (ibid. p. 17.). A non-profit szervezetek ugyanakkor céljaik vonatkozásában sokszor az állami intézményekhez állnak közelebb (vö. Carroll – Steane [2000]), ezért egyes megközelítések a közszféra harmadik alrendszeréként (NGO: nem kormányzati szervezetek) azonosítják ezeket (pl. Vigvári [2002] p. 31.; vö. Nemec [2000] p. 64.).

A tapasztalatok azt mutatják, hogy az állami-üzleti és az állami-non-profit-magán együttműködést jelentő PPP-k több szempontból nagyon eltérő problémákkal szembesülnek (Linder – Rosenau [2002]; vö. Bovaird [2004]). Elméleti alapállással összhangban, dolgozatomban kizárólag az állami-üzleti felek részvételére épülő PPP-kkel fogok foglalkozni. Ezzel a megszorítással a PPP-kifejezést Klijn-Teisman [2004] definíciójának kisebb módosításával a következő értelemben fogom használni. *Állami-üzleti társulás: állami intézmények és üzleti vállalkozások közötti partneri együttműködés, mely tartós jellegű, és a felek közös terméket vagy szolgáltatást állítanak elő, melynek kockázatát, költségeit és hasznát megosztják egymás között.*

A „partnership” kifejezés fordításaként számos esetben egyszerűen az „együttműködés” használata terjedt el. Ez hiba, mert a PPP értelmezése szempontjából félrevezető: az együttműködés jóval tágabb fogalom, mint amilyen értelemben a PPP esetében használjuk (vö: Pecze, [2005]). Más fordítások találóbbak: „partnerség”, „társulás”, „partneri együttműködés”. Ezekben közös, hogy hangsúlyozzák a részt vevő felek kapcsolatának a közös célokra, erőforrásokra, az egymástól való függésre vonatkozó jellegét. Mint a fenti

definíció kifejti, csak akkor tekinthetünk egy együttműködést társulásnak vagy partneri együttműködésnek, ha a felek társként, partnerként tekintenek egymásra, azaz *a közös cél érdekében végzett tevékenység kockázatait, költségeit és hasznait valamilyen arányban megosztják* (Faulkner [2004]; McQuaid [2000]; Morash – Lynch [2002]). Kucera ([1998], idézi Carroll – Steane [2000]) hozzáteszi, hogy egy partnerség keretében az egyes felek nemcsak saját, hanem a másik félnek a társulás keretében tett cselekedeteiért is felelősséget vállalnak. A felek tehát kölcsönösen érdekeltek a megállapodott célok elérésében, s ehhez egymás egyéb, eltérő szempontjainak megértésére, elfogadására is szükség van⁴. Ennek meg kell nyilvánulnia az együtt hozott döntésekben a projekt megvalósítása során.

Figyelembe kell vennünk a kockázatok (és hasznok) megosztásának tényén túl annak arányait is. Az, hogy az EMU (Európai Monetáris Unió) kritériumainak való megfelelés alapját képező mutatók számítási módjának ellenőrzéséért felelős Eurostat PPP-nek fogad-e el egy együttműködést, elsősorban azon múlik, hogy *az állami és a magánfél közti kockázatmegosztás jelentős magánfél általi kockázatvállalást tartalmaz-e* (Eurostat [2004]). Egy építési projekt esetében például a három legfőbb kockázati forrás (építési, működtetési és keresleti) közül legalább kettőt a magánfélnek kell vállalnia, hogy PPP-ről beszélhessünk. Ez a gyakorlatban megoldja a definíciós problémát, ám mint arról később szó lesz, a valós projektek PPP-jellegének a gazdálkodástani elemzés szempontjából történő megítélése ennél differenciáltabb mérlegelést igényel.

Az, hogy egy projekt PPP-nek minősíthető-e a fentiek alapján vagy sem, mindig kettős megközelítésben értékelendő: egyrészt, hogy az elvi megállapodás megfelel-e a PPP elméleti-fogalmi elvárásainak (a priori értelmezés), másrészt, hogy a későbbi tényleges megvalósítás alapján a projekt PPP-nek minősül-e (a posteriori értelmezés). Ez a kettős referenciapont gyakran oka a PPP-vel kapcsolatos értelmezési vitáknak, mind a szakirodalomban, mind a gyakorlatban.

Ezzel logikailag egyező különbségtétel segít tisztázni egy más formában szintén gyakran felmerülő vitát: mi a különbség a „nem PPP” és a „rossz PPP”-megállapodások között. A fentiek alapján nézzük ennek logikáját végig lépésenként. *Nem PPP* az az együttműködés, amelynek esetében az alábbiak bármelyike fennáll:

⁴ Az üzleti vállalkozásnak például el kell fogadnia, hogy az állami fél döntéshozatalának hatékonysága nem hasonlítható egy jól működő vállalatéhoz a társadalmi célok és a képviseleti rendszer összetettsége miatt. Az állami félnek másrésztől azt kell elfogadnia, hogy gyorsabb és célirányosabb működésre van szükség az üzleti féllel való együttműködés során. Ez állandó súrlódásokhoz vezet, ugyanakkor megkerülhetetlen része egy partneri együttműködésnek.

- nincs legalább egy állami és legalább egy magánszférabeli (üzleti vagy civil non-profit) szereplő az együttműködésben,
- nem hosszú távra kötik a megállapodást (a hosszú táv 5-10 évnél hosszabb időt jelent),
- nincs az együttműködés keretében előállított közös termék vagy szolgáltatás (hanem csak valamilyen háttérterülettel kapcsolatos az együttműködés),
- a megállapodás szerint a felek nem osztóznak a kockázatokon (a magánfél nem vállal részt jelentős mértékben a kockázatokból).

Ehhez képest *rossz PPP* lehet az a megállapodás, amelynek esetében:

- a fentiek csupán elvileg állnak fenn (a megállapodásban), ám nem sikerül ezeket kikényszeríteni (pl. a kockázatot mindig az állam viseli).

Világos, hogy a fenti problémaorientált definíció sem teljesen egzakt meghatározásokra épül (pl. nem minden esetben egyértelmű, mi számít állami és mi üzleti félnek, mekkora a jelentős kockázatvállalás, mit tekintünk közös terméknek vagy szolgáltatásnak). Ennél pontosabban operacionalizált definícióval ugyanakkor nem találkozni a szakirodalomban, sőt ez is az ott találtak jelentős pontosításának eredménye. Itt utalok vissza arra a korábbi megállapításra (2.1. fejezet), hogy a gyakorlat az elmülethez képest jelentősen előreszaladt, s így a gazdálkodástani elmélet egyelőre adós a fentinel pontosabb definíciókkal. A PPP jelenleg is formálódó, alakulóban lévő elméleti fogalom.

2.3. A PPP szituatív definíciója

A formális definíció nem teszi egyértelművé a PPP-nek más, hasonló fogalmakhoz való viszonyát. Ennek tisztázása végett gondoljuk végig a PPP-nek egy-egy rendszer részeként, illetve más, rokon fogalmakhoz képest való (szituatív) definícióit.

A PPP-vel kapcsolatban többen hangsúlyozzák, hogy az csupán a közpolitikai döntések által definiált állami feladatok egy lehetséges *megvalósítási módja* (Corry [2004]; Kerly [2004]; Ghobadian et al. [2004a]; Haggard [2004]). Tehát nem öncél, nem a jó vagy rossz politikai döntések fokmérője, nem a közigazgatási reform fogalmi alappillére, csupán egy megvalósítási eszköz, melynek megítélését a többi, alternatív eszközzel való összehasonlítás adhatja.

Mások ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy ennél többről van szó. A PPP ugyanis lehet egy demokratikus participáción alapuló módja a *közpolitika* egyes területei

formálásának, kialakításának (vö. Lehman – Tregoning [2004]). Tehát a közpolitika működési struktúrájában a PPP nem csupán felülről lefelé (mint végrehajtási eszköz) nyerhet értelmet, hanem lentől felfelé irányuló kezdeményezéseknek (közpolitika formálása) is teret adhat. Jenei – Vári [2000] bemutatják Eger példáján, ahogy egy kísérlet keretében a PPP-t a hiányzó helyi szolgáltatásoknak a tervezésére és a terv végrehajtására egyaránt igénybe vették.

Csalóka megvilágításba helyezi a PPP-t, ha *a közigazgatás-menedzsment reformjának letéteményeseként* értelmezzük (vö. Corry [2004]). Valójában létezett PPP – ha nem is a mai formájában – a közigazgatás-menedzsment reformja előtt is, és a reform sem feltétlenül kell, hogy a PPP eszközzel éljen: a decentralizáció, devolúció és dereguláció – melyek a reform kulcsmotívumai – egyike sem feltételezi elvi szükségszerűségként PPP-jellegű együttműködések integrálását az államigazgatásba (vö. Jenei [2005] pp. 140-142.). Az ugyanakkor igaz, hogy a reform kiteljesedése felgyorsította – korábban soha nem látott mértékben – a PPP-konstrukciók elterjedését a közszolgáltatások legkülönbözőbb területein, elsősorban gyakorlati megfontolások alapján. Tovább árnyalja a helyzet megítélését, hogy Field – Peck [2004] az angol egészségügy PPP-alkalmazásainak elemzése alapján megállapítja, hogy a PPP segített legitimálni az üzleti vállalkozások részvételét a közszolgáltatás kapacitásproblémáinak megoldásában, ugyanakkor olyan belső ellentmondásokat hozott magával, amelyek akadályozzák az egészségügyi rendszer reformját.

Egyes definíciók hangsúlyozzák a PPP projektjellegét, illetve az együttműködés alapját jelentő szerződés meglétét, mint definitív ismérvet. Általános érvénnyel azonban ezek önmagukban nem központi jelentőségűek. A legtöbb esetben a PPP valóban *projekt* formáját ölti, amennyiben meghatározott ideig, meghatározott költségvetésből és előre definiált, specifikus minőségelvárások alapján működik. Ennek jelentőségét azonban a PPP-projektek hosszú időtartama és heterogén környezete, a szereplők bonyolult játéktere miatt nem szabad túldimenzionálnunk: igen sok változás történhet az együttműködés során az eredeti elképzelésekhez képest. Így a projekt lényegét jelentő definiált minőségelvárás, költségvetési terv és határidők közül egyik sem tekinthető biztos alapnak (vö. Jenei [2005] p. 185.). Noha igaz, hogy a projektmenedzsment legtöbb eszköze nélkülözhetetlen a PPP irányítóinak kezében, óvakodjunk a projektmenedzsment szűk értelmezésétől. Amennyiben a határidők, a költségkeret és a minőségelvárások betartásának biztosítása a PPP feltételrendszerének kialakításakor a döntéshozatal participatív, demokratikus kontroll által felügyelt jellegének rovására történik, akkor a PPP egyik legfontosabb legitimációs alapja sérül (Kay – Reeves

[2004]). Ebben az esetben nem tekinthetjük sikernek a hagyományos értelemben vett projektcélok teljesítését (vö. 3.3. fejezet)! Klijn – Teisman [2000] hangsúlyozza továbbá, hogy egyes esetekben kevésbé a projektmenedzsment, mint inkább a folyamatmenedzsment jellegét ölti a PPP irányítása, mivel mind a célok (változásainak) elfogadása, mind a határidők és költségek vállalása közös, partneri döntés eredménye, és nem feltétlenül adott a PPP kezdetekor.

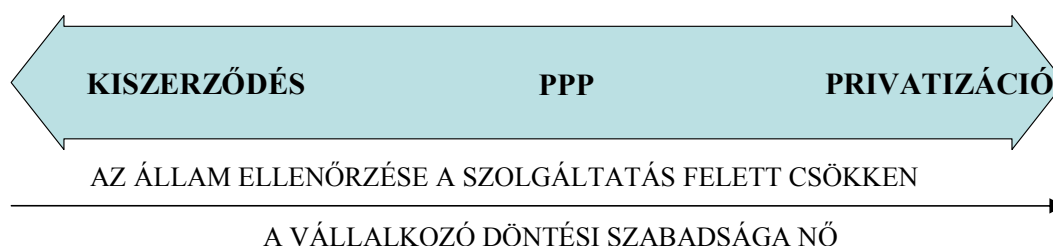
Másrészt PPP-ként értelmezhetők azok a vegyesvállalatok is, amelyek az együttműködés megkötésekor, az együttműködés keretében ellátandó feladat végzésére jöttek létre, s részben állami, részben magántulajdonban vannak. Itt az adófizetők képviselőjében a tulajdonos állami szerv a gazdasági társaság igazgatóságában is jelen van, s így rendelkezik a szükséges információkkal a társadalmi többlethasznok létrehozása, illetve a participáció biztosítása ellenőrzéséhez. Ebben az esetben az állami és a magánfél mint tulajdonos együtt dönt a vállalkozás főbb üzleti kérdéseiben, s ez összhangban van a PPP mint partneri együttműködés definitív elvárásaival (számos ilyen vegyesvállalatként működő PPP-t mutat be EU [2004a]).

A **szerződés** definitív ismérvként való hangsúlyozásával szemben pedig azt kell tisztán látnunk, hogy elvileg sem lehet olyan szerződést kötni, amely önmagában garantálná a PPP fogalmi tisztaságát, azaz a tényleges kockázatmegosztást. A vízválasztót a szerződés mellett az együttműködés hosszabb távon megmutatkozó jellege jelenti, s ebben a szerződő felek céljainak világossága és egyirányúsága (a választott PPP-modell megfeleltetése), a PPP hatékony menedzsmentje, valamint ennek folyamatos demokratikus kontrollja (a modell jó megvalósítása) is meghatározó lehet. A szerződés jelentősége, hogy viszonylag konkrét alapja lehet az együttműködésnek, hivatkozási pontot jelent a megvalósítás során felmerülő döntési helyzetekben. A PPP fogalmi tisztázása szempontjából tehát nem annyira a szerződés léte, mint inkább annak szellemisége, illetve alkalmazásának módja lehet irányadó (Drewry [2000]). A szerződés szükséges, de nem elégséges feltétele a PPP-nek.

Egy másik megközelítésben a PPP a **közbeszerzés** egy fajtájaként értelmezhető. Ez annyiban igaz, hogy a PPP előkészítésének leghangsúlyosabb eleme mind gyakorlati, mind elméleti szempontból az a közbeszerzési eljárás, melynek keretében a versenyző pályázók közül a legmegfelelőbbet kiválasztja az államot képviselő testület. Ráadásul ez a szokásos közbeszerzési eljárásoknál komplexebb folyamat, mivel magát az elvégzendő feladat meghatározását is a pályázók egy kiválasztott, szűkebb körével való egyeztetések során alakítja ki az állam.

Ennek teljesebb vizsgálatához tágabb értelmezési keretet célszerű választanunk. Helyezzük el a PPP-t egy értelmezési skálán, amely az egyszerű kiserződéstől, feladatkihelyezéstől (outsourcing) a privatizációig terjed (l. 2. ábra). Ezen a skálán az állami (központi vagy önkormányzati) feladatok megvalósításának különböző közvetlenségű állami kontroll alatt tartott megoldási lehetőségeit láthatjuk.

2. ábra: A PPP-vel rokon jelenségek értelmezési tere



A PPP abban tér el az egyszerű *feladatkihelyezéstől*, hogy hosszabb távra szól és több tevékenység összekapcsolását, együttes kihelyezését jelenti (Corry [2004]; Hodge – Bowman [2004]). E tulajdonságokból már következik, hogy a magánfél nagyobb felelősséget, döntési jogkört kap a vállalt feladatcsoport tervezésében, menedzsmentjében. Van mozgástere a feladat kivitelezési módjának kialakításában, az erőforrások kreatív felhasználásában és esetenként a fogyasztói igények értelmezésében is. A megoldás működőképessége szempontjából fontos, hogy megfelelő ösztönző elemeket tartalmazzon a megállapodás, azaz kockázatmegosztásra is sor kerüljön (Grimsey – Lewis [2004]).

Egy egyszerű példával illusztrálva feladatkihelyezés az, ha egy minisztérium egy fuvarozót megbíz azzal, hogy gyűjtse be a közigazgatási területén található lakossági hulladékot és szállítsa egy megadott állami telephelyre. Ez a szerződés általában maximum néhány évre szól és a fuvarozó nem fektet be pénzt a hulladékfeldolgozás fejlesztésébe, de még meglévő járműparkja fejlesztésébe sem feltétlenül, csupán a meglévő gépparkkal ellátja a feladatokat. Ezzel szemben PPP az a megoldás, amikor a minisztérium azzal bízta meg a vállalkozót, hogy egy megfelelő minőségű és funkcionalitású hulladéklerakót alakítson ki és működtessen, meghatározott újrahasznosítási kvóták betartásával, s ehhez kapcsolódóan gyűjtse be és szállítsa a hulladékokat. Ekkor a vállalkozó saját – a minisztérium elvárásainak megfelelő – elképzelései szerint beruház a lerakó kialakításába, azt rendszeresen fejleszti, korszerű technológiai eljárásokkal felújítja és saját költségén üzemelteti. Ehhez értelemszerűen hosszabb (akár évtizedes) időtávban kell megállapodni, hogy a vállalkozó

beruházásai megtérüljenek. A minisztérium (illetve az intézményi struktúrától függően az ezzel megbízott szerv) ekkor nem megbízási díjat fizet, hanem biztosítja a jogot a vállalkozónak, hogy a lakosságtól a szemétdíjat begyűjtse, illetve megfelelő minőségelvárások teljesítése esetén még tonnánként adófizetői keretből kiegészítő díjat fizethet.

Klijn – Teisman [2000] kiemeli továbbá, hogy a feladatkihelyezés esetében pontosan tudnia kell az állami intézménynek, hogy milyen szolgáltatást vár és milyen módon fogja értékelni a teljesítményt. A PPP ugyanakkor partneri jellegénél fogva lehetőséget ad arra, hogy ezek pontos ismeretének hiányában is az együttműködés sikerrel kivitelezhető legyen a magánféllel. Hogy mi legyen pontosan a feladat, és milyen módon állapítsák meg az elvárt teljesítménycélokat, azt esetenként a közbeszerzési eljárás több körén keresztül egyeztetik a pályázók egy szűkebb, kiválasztott, a végső megbízásra esélyes körével.

Sokszor támadják a PPP-t azzal, hogy valójában burkolt **privatizációt** jelent. Ez elvileg nem így van, mert a szolgáltatáshoz használt eszközök állami tulajdonban maradnak. A gyakorlatban ugyanakkor sok esetben egy korábban állami tulajdonban lévő ingatlan vagy eszköz ideiglenesen – ez évtizedeket is jelenthet – de facto magántulajdonba kerül (Corry [2004]). A PPP és a privatizáció közti fogalmi határvonal finom és nem vitán felül álló. Az elvi különbség abban rejlik, hogy a magánfél milyen mértékben rendelkezhet szabadon az államtól kapott eszközzel vagy ingatlannal. Ha az állam befolyása jelentős marad (ezzel párhuzamosan általában a kockázatvállalásból is kiveszi a részét), akkor PPP-ről – tehát partneri együttműködésről –, ha pedig viszonylag önálló lesz az új tulajdonos (mind a hasznok realizálása, mind a kockázatvállalás vonatkozásában), privatizációról van szó. Itt utalok vissza arra a formális definíció kapcsán kifejtett gondolatmenetre, amely a partneri együttműködésben részt vevő felek közti kockázat- és haszonmegosztás arányának jelentőségét hangsúlyozta a PPP fogalmi tisztaságának értékelése kapcsán.

Például, ha az állam értékesít egy repülőteret és azt teljes mértékben privatizálja, akkor az új tulajdonos szabadon dönthet annak fejlesztéséről, átalakításáról. Ugyanakkor nem biztos, hogy arra is joga van, hogy a repülőteret – bármely okból – megszüntesse, és helyette bevásárlóközpontot létesítsen. Egyes szerzők ezért a privatizációt is, amennyiben változatlanul jelentős állami szabályozás alá tartozó tevékenységgel kapcsolatos, PPP-nek tekintik (erről l. még Hodge – Bowman [2004]). Ez nincs teljes összhangban az általam használt PPP-fogalommal, de elterjedt koncepció. Tizard [2004] ehhez képest úgy differenciál, hogy míg a privatizációnál a kormányzat csupán szabályozással, támogatásokkal

tudja befolyásolni a közérdek védelmét, a PPP-k esetében a kormány marad az elsősorú felelős, ezért *elszámoltatható*.

A PPP és a privatizáció közti fogalmi rokonságot mutatja, hogy a PPP sok ország gyakorlatában akkor került elő a közpolitika eszköztárából, amikor a privatizálható vagyon elfogyott, ám a privatizációs célkitűzések – az addig az állam által nyújtott szolgáltatások hatékonyságának és minőségének növelése, illetve az államháztartás egyenlegének javítása – változatlanul kívánatosak maradtak (Broadbent – Laughlin [2003]; Teisman – Klijn [2000]; Ghobadian et al. [2004b]; Sevic [2000] pp. 290-299.).

Az OECD (OECD [2005]) a feladatkihelyezés és a PPP mellett megemlíti még a vouchers használatát, mint a piaci típusú megoldások alkalmazását a közigazgatásban. A feladatkihelyezés és a PPP esetében az alkalmazásukra ösztönző erő a „value for money” elv, amellyel a közszolgáltatások minőségét javították. A voucher elsődleges célja – a minőség javítása mellett – az, hogy választást kínáljanak a közszolgáltatások igénybevevői számára. A voucher ennek alapján céljában jelentősen különbözik az általam elemzett hasonló megoldásoktól.

Összefoglalóan tehát mind a feladatkihelyezés, mind a privatizáció a PPP-vel rokon jelenségek, amelyek közti határvonal nem mindig egyértelmű, de mind általános elvi szinten, mind gondos elemzéssel egy-egy konkrét esetben meghatározható.

2.4. A PPP általános logikai modellje

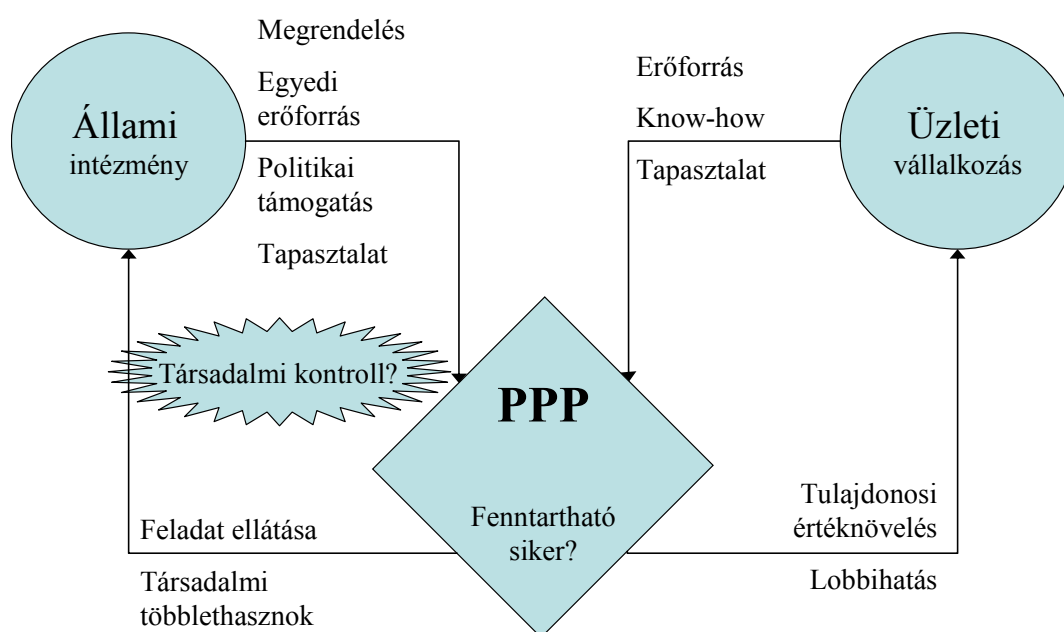
A fogalom 2.2 és 2.3 alfejezetekben bemutatott körülhatárolásai jó kiindulópontjait jelentik a PPP mint jelenség megértésének, azonban további értelmezési feladatok megoldása szükséges, hogy egy tudományos kutatás alapjaként építhessünk rájuk. Egy-egy gyakorlati helyzetben ugyanis a fentieknél jóval konkrétabb problémákkal találkozhatunk, s ekkor mérlegelnünk kell a vizsgált jelenségek viszonyát az általunk értelmezett fogalmakkal. Ehhez pedig túl kell lépnünk a formális és szituatív definíciók alkotta fogalmi téren és elvi, szemléletbeli kérdéseket kell tisztáznunk, amelyek alapján egy-egy konkrét eset értelmezésekor jó döntéseket tudunk hozni. Ezt a tisztázást kísérem meg ebben az alfejezetben.

Az általános logikai modell a PPP lényegi belső összefüggéseit, szerkezeti hangsúlyait írja le egyszerűen. Áttekintést ad arról, ami a legtöbb PPP esetében közös: a formális definíció

jelentését projektszemléletben a felek közti kölcsönös előnyök és hozzájárulások vonatkozásában tisztázza. A 3. ábrán vázoltak alapján nézzük végig az egyes elemeket.

Az állami fél igen gyakran a megrendelő szerepében lép fel a PPP keretében előállított szolgáltatással kapcsolatban. Különösen igaz ez a monopol vagy monopolisztikus jellegű szolgáltatások esetében (pl. közszolgáltatók, egészségügyi és oktatási intézmények). Ebben az esetben lehetnek közvetlen fogyasztói is a szolgáltatásnak, ám az állam valamely intézménye akár a szabályozáson keresztül, akár közvetlen finanszírozással a megrendelői oldalon vállalhat szerepet.

3. ábra: A PPP logikai modellje



Ezen kívül az állami intézmény elsősorban erőforrásokkal járulhat hozzá a PPP-projekt sikeréhez: köztulajdonban lévő ingatlanokkal (pl. belvárosi telek), egyedi eszközökkel (pl. vasútvonal), illetve szervezeti erőforrásokkal (pl. rendőri felügyelet). Általában jellemző, hogy az állami fél rendelkezik nehezen pótolható tapasztalatokkal az érintett tevékenység eddigi folytatásából eredően (pl. a helyi diákok kollégiumi vagy a börtönlakók intézeti igényei, szokásai, ezek befolyásolhatósága): ezek rendelkezésre bocsátása szükséges a projekt sikeréhez.

Kulcskérdés még a politikai támogatás megléte, amelyet szintén az állami fél részéről kap vagy nem kap meg a PPP több évtizedes működése során (vö. Hammami et al. [2006]).

Ennek jelentősége a kiemelt közfeladathoz kapcsolódó, a közszolgálati erkölcsiség szempontjából érzékeny tevékenységek esetében különösen nagy (pl. egészségügyi szolgáltatások).

Az üzleti fél szintén erőforrásokkal járul hozzá a PPP sikeréhez. Ezek számos esetben anyagi jellegű erőforrások (tőkeerő), valamint vagyoni értékű jogok, korszerű know-how (pl. építési know-how, kontrolling-rendszer). Az üzleti félnek is lehetnek releváns tapasztalatai (pl. létesítménygazdálkodás), amelyek hasznosíthatók a projekt során. Az üzleti modellt, a tulajdonosi értéknövelés mikéntjére vonatkozó logikai-koncepcionális keretet, amely alapján a PPP-projekt szolgáltatásnyújtása történhet, szintén általában az üzleti fél hozza az együttműködésbe, saját tapasztalati háttérének biztosítása mellett. Ehhez kapcsolódóan menedzsment-képességeivel is hozzájárulhat az üzleti fél a projekt sikeréhez (vállalatvezetési, projektvezetési tapasztalattal rendelkező munkatársak): ez a PPP hatékonysági elvárásainak egyik alapja lehet.

Most nézzük, mit várnak el hozzájárulásaikért cserébe a felek a logikai modell kiemelt hangsúlyai alapján. Az állami fél elsősorban egy közfeladat ellátásának biztosítását várja el (pl. 150 hallgató elszállásolása megállapodott körülmények folyamatos biztosítása mellett). A sikert elsősorban ennek mértékében és a ráfordításokhoz viszonyított arányában méri. Konceptuálisan ismert a társadalmi értékteremtés (public value) fogalma, amelyet a PPP esetében egy operacionalizáltabb módszertannal, a value-for-money (VFM) módszerrel szokták vizsgálni (3.4.2. fejezet). Ennek során az elemzők a PPP által létrehozott társadalmi értéket vetik össze a hagyományos állami megvalósítási mód szokásos eredményével és hatékonyságával (PSC: public sector comparator). A társadalom számára nem csupán anyagiakban megtestesülő, hanem ezeken kívül közvetlenül nem számszerűsíthető hasznok is értéket jelenthetnek (pl. a lakosság általános műveltsége, a helyi kultúra fejlettsége).

Az üzleti fél közvetlen tulajdonosi értéknövelést, illetve egyéb stratégiaileg értelmezhető üzleti hasznokat (pl. primer információk az állami fél igényeiről, lobbitevékenység lehetőségének javítása) vár a projekttől⁵. A PPP közgazdasági értelmét abban kell keresnünk, hogy e tulajdonosi értéknövelés piaci logikáját sikerül-e a közigazgatás-közszolgáltatás rendszerébe asszimilálnunk.

A PPP fenntarthatóságának, sikerének feltétele, hogy a felek elérhessék céljaikat. Ennek feltételei a logikai modell alapján több lépésben azonosíthatók. Egyrészt minden PPP-projekt előkészítésének központi feltétele, hogy a vállalkozó tulajdonosi értéknövelésének

⁵ Egy ezredfordulós brit felmérés ezzel kapcsolatos eredményéről l. Carroll – Steane [2000] p. 49.

lehetőségét megvizsgáljuk. Amennyiben az előzetes elemzés nem tár fel olyan hatékonyságbeli vagy minőségjavítási potenciált, amely az állami és magánfél együttműködésével értéknövelésnek az alapja lehet, úgy a projekt még praktikus szempontok alapján (pl. a költségvetési deficit növelésének elkerülése) megvalósulhat, ám a PPP lényege nem teljesül, s egyik vagy másik fél (általában végső soron az adófizető) rosszul jár (OECD [2008]).

Másrészt a fenntarthatóság feltétele a másik oldalról a társadalom érdekeinek érvényesülése. Az állami félnek – a társadalom képviselőjében – ügyelnie kell arra, hogy a vállalkozó tulajdonosi értéknövelése ne az adófizetők kárára történjen. Ehhez ki kell zárni minden olyan lépés megtételét, amely a piaci logikától idegen, s csak az állam szerepvállalását előhívó valamely piaci kudarc léte okán válna lehetségessé. Például egy közszolgáltató helyi monopóliumként működhet, tehát elvileg a vállalkozó igen magas ár mellett is képes lenne értékesíteni a szolgáltatást. Ez ugyanakkor a verseny tökéletlensége (pl. monopólium) miatt állhatna elő, ezért ez nem a piaci logika asszimilálása a közszolgáltatba, hanem a vállalkozó méltánytalan haszonszerzése a társadalom kárára. Ennek lehetőségét a szerződésben ki kell zárni (pl. az ármeghatározó jogkör hatósági kézben tartásával).

A logikai modell hangsúlyos eleme továbbá a társadalmi kontroll intézményesülésének kérdése. Ennek jelentősége az üzleti fél szempontjából nem tűnik számottevőnek, hiszen a társadalmi kontroll nem közvetlenül az üzleti fél tevékenységére, a tulajdonosi értéknövelés megvalósítási módjára irányul, hanem a projekt keretfeltételeinek kialakításában kell, hogy megtestesüljön. A demokratikus társadalmakban a szavazási rendszerekkel kapcsolatos anomáliák ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy a közösség képviselőjében nem elvárható több évtizedes időtávra előre megbízhatóan állást foglalni a társadalom értékválasztásait érintő kérdésekben (vö. ezzel kapcsolatban Arrow lehetetlenségi tétele, Arrow [1963]). A legtöbb PPP pedig éppen ilyen értékválasztások politikai artikulációját igényli (milyen legyen a börtönök kihasználtsága és a fogva tartottak életkörülményei, milyen színvonalú infrastruktúra álljon iskoláskorú gyermekeink rendelkezésére stb.). Ez a PPP szempontjából a politikai támogatottság kockázataként jelentkezik. Ennek csökkentése mindkét fél érdeke, ezért célszerű a PPP több évtizedes lefolyása alatt felmerülő, az időközben jelentkező változásokkal kapcsolatos döntések előtt az eredeti projektszerződésnél alkalmazotthoz hasonlóan alapos, partícipatív előkészítő elemzéseket végezni. Csak ezzel biztosítható a projekt kellő társadalmi legitimációja (vö. Kay – Reeves [2004]).

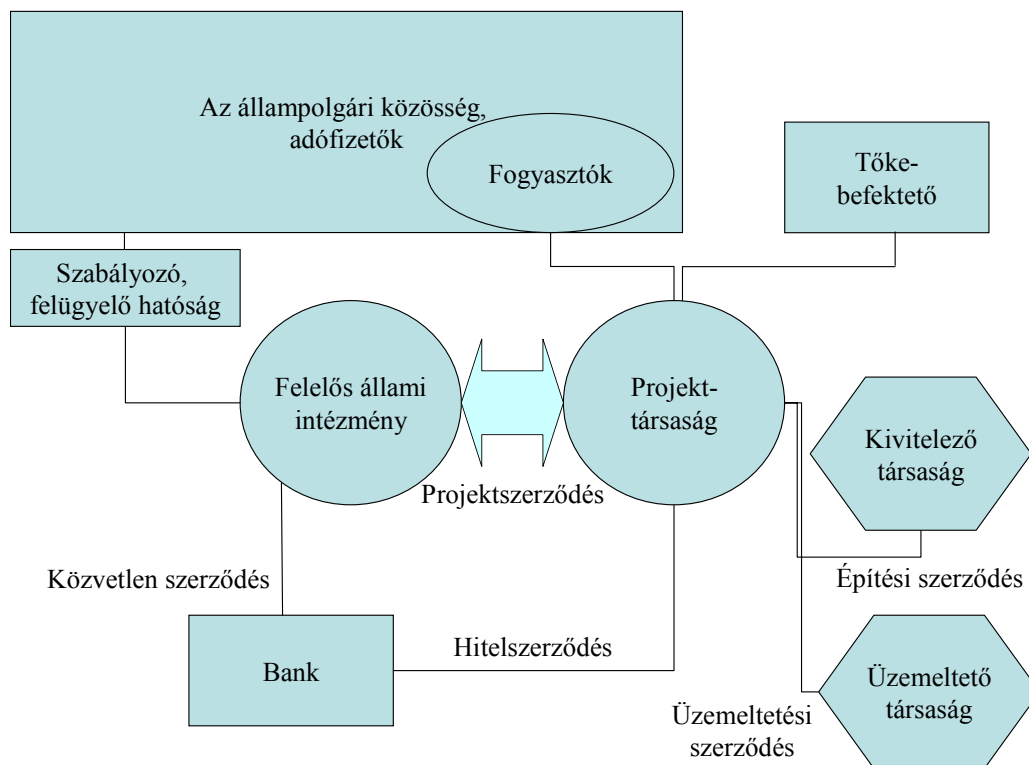
2.5. A PPP főbb érintettjei

A PPP összetett érdekeltségi rendszerének jobb megértése végett a 4. ábra a főbb érintetteket ábrázolja. A PPP esetében centrálisnak azokat az érintetteket tekintjük, akik a projektszerződés közvetlen aláírói, felelősségvállalói. A legtöbb esetben két ilyen fél szokott megjelenni: a megbízói minőségben fellépő, a projekt szempontjából releváns közfeladatot ellátó állami intézmény, valamint az üzleti vállalkozóként megjelenő, végül győztes pályázó konzorcium (többnyire speciálisan erre a célra létrehozott projektársaság, „special purpose vehicle”). Kiemelt érintett még a bank, amely nem csak a projektársasággal, hanem az ún. belépési jog (step-in right) köré szervezett közvetlen szerződéssel az állami intézménnyel is megállapodik. Ez utóbbi szerződésre azért van szükség, mert a bank kockázatát jelentősen csökkenti, ha a projektársaság kudarca esetén a bank „beléphet” a projektszerződésbe és más társaságot jelölhet ki a projektszerződésben vállalt feladatok teljesítésére.

A 4. ábra alapján látható, hogy a vállalkozó (projektársaság) lényegében a piaci körülményekhez hasonló vállalkozások érintett-struktúrájával szembesül. Ez alól kivétel a projektszerződéssel kapcsolódó megbízó intézmény. Amennyiben tehát a vele való kapcsolatot sikerül megfelelően rendezni a projektszerződésben, a vállalkozó nem kell, hogy lényegesen másképp viszonyuljon az érintettjeihez, mint normál piaci körülmények között. Ez a tulajdonosi értéknövelés szemléletének relevanciáját első megközelítésben nem kérdőjelezi meg.

A 4. ábra felhívja ugyanakkor a figyelmet a szerződő állami intézmény sajátos helyzetére. Egyrészt önmagában szemléleti jelentőségű, hogy külön szerepel a szabályozó hatóság a felelős, elszámoltatható állami szervtől. Ez a közérdek védelmének alapfeltétele. Másrészt a „tulajdonosként” értelmezhető állampolgári közösség a szabályozó, felügyelő hatóságon keresztül jelenik meg érdekérvényesítőként a PPP erőterében. Harmadrészt a fogyasztókkal (a PPP keretében végzett szolgáltatás közvetlen igénybe vevőivel) való kapcsolat több irányban is áttételes az állami fél számára: a szolgáltatást a vállalkozón keresztül kapja a fogyasztó, saját érdekérvényesítésére ugyanakkor kevésbé a szolgáltatóval szemben (hiszen többnyire nincs igazi piaci verseny), mint inkább az állampolgári közösség részeként, a szabályozó hatóságon keresztül nyílik lehetősége. E sajátos érdekeltségi rendszer következményeiről a 3.3-3.4. fejezetekben lesz szó részletesebben.

4. ábra: A PPP főbb érintettjei⁶



Forrás: Leiner [2004] p. 11. kiegészítésével

Az érintettek vizsgálatának elméleti jelentősége ez alapján, hogy felhívja a figyelmet a tulajdonosi (üzleti) értékteremtés sajátos feltételrendszerére PPP-projekteknel. E sajátosság központi eleme, hogy a megszokottnál szélesebb körben releváns az érintettek érdekeinek becsatornázása a vállalati döntéshozatalba, amely elsősorban a szerződő állami féllel való egyeztetéseken keresztül nyilvánul meg.

2.6. A PPP problémaorientált definíciója – a saját megközelítés

A PPP formális, szituatív definícióinak áttekintését követően, a logikai modell és az érintettek erőterének rövid elemzése alapján PPP-nek tekintem valamely állami (az

⁶ Az ábra az egyszerűség kedvéért nem jeleníti meg a vállalat belső érintettjei közül a menedzsereket és az alkalmazottakat, valamint az állampolgári közösségtől elkülönülten jeleníti meg a társaságokat, amelyekkel való kapcsolatát nem tisztázza. Az ábrával kapcsolatos fő mondanivaló lényegén ez nem változtat. Ugyancsak egyszerűsítően egységes szerepként kezeli az ábra a szolgáltatást igénybe vevő közintézmény és a mögöttes minisztérium szerepét (mindkét intézmény részt vesz az elvárt szolgáltatás definiálásában és a finanszírozást is közösen végzik).

államháztartás valamely részeként működő) intézmény és egy üzleti vállalkozás szerződéses kapcsolatát, amennyiben:

- hosszú távra kötik a megállapodást (a hosszú táv 5-10 évnél hosszabb időt jelent),
- értelmezhető az együttműködés keretében előállított közös termék vagy szolgáltatás,
- a megállapodás szerint a felek osztoznak a kockázatokon,
- az üzleti fél tulajdonosi értékteremtésének van kimutatható potenciálja, s elképzelés ennek kiaknázására,
- a PPP keretében teremthető haszon (érték) felek közti megosztására vonatkozóan van kölcsönösen elfogadott, legitim megállapodás, amely tartalmazza a haszon kalkulációjának módját,
- a társadalmi legitimációhoz szükséges participáció a projekt előkészítésében és a projekt során meghozandó stratégiai döntések előkészítésében intézményesül.

A fentieknek megfelelő feltétellel a megállapodás PPP-nek minősíthető. Az már a szerződéses megállapodás részleteinek, illetve azok későbbi megvalósításának kérdése, hogy képesek-e a felek a projekttel a vállalkozó számára tulajdonosi értéket, a társadalom számára pedig többlethasznót létrehozni, illetve az együttműködést hosszabb távon fenntartani. Ennek a kölcsönösen előnyös, nyer-nyer (win-win) szituációnak az elérése a PPP célja. Ha ez nem sikerül, akkor rossz PPP-ről van szó.

Amennyiben viszont a fenti feltételek valamelyike nem áll fenn, akkor fogalmilag PPP-nek nem minősíthető megállapodással állunk szemben. Talán legjellemzőbb példaként, ha egy beruházás megvalósítása (autópálya, híd, iskolaépület, kórház stb.) fontosnak minősül, ugyanakkor a magánfél bevonása PPP keretében pusztán a központi költségvetés deficitkorlátozása alól való mentesülés céljából történik, úgy nem PPP-vel állunk szemben. E *pseudo-PPP* esetében ugyanis nincs a lehetséges értékteremtésről előzetes kalkuláció, illetve nincs az értékteremtéssel összefüggő megállapodás a felek között a vállalt kockázatokról és a haszonmegosztás konkrét módjáról. Az ilyen projekt valódi célja a statisztikai (deficit-) szabályozás megkerülése, nem a tulajdonosi érték és a társadalmi többlethaszon növelése.

2.7. A PPP-modell típusai

Kiterjedt irodalom érhető el valós PPP-projektek leírásairól és elemzéséről. Ezeknek az írásoknak ugyanakkor nincs egységes tartalmi és formai szerkezete, ezért csak főbb

vonalakban teszik a projektek összehasonlítását lehetővé. Az üzleti értékteremtés elméleti kiindulópontjainak és a gyakorlati esetekről elérhető információknak az összevetésével három fontosabb szempontot emeltem ki, amelyek szerint vizsgáltam a PPP-modell típusait.

Az első csoportosítási szempont a **PPP céljával** kapcsolatos. Három főbb cél köré csoportosítva mutatom be, milyen eltérő hangsúlyokkal fogalmazódnak meg a PPP céljai. Az egyik értéknövelésre orientált általános igénytípus a feladatok végrehajtásának *hatékonyságnövelését* célozza. A PPP lényege ebben a megközelítésben az, hogy kihasználja az üzleti vállalkozások tapasztalatait a hatékony feladatvégzés terén. A következő általános igénytípus a *szolgáltatás minőségének javítására* törekvés. Általában igaz, hogy a fogyasztóorientáltság, illetve piacorientáltság javítja a szolgáltatás fogyasztók által észlelt minőségét. Ebből gondolhatjuk, hogy az üzleti vállalkozások által nyújtott szolgáltatás jobb minőségű lesz, mint az ugyanolyan szolgáltatás, amelyet valamilyen állami intézmény nyújt a fogyasztóknak. Óvatosnak kell lennünk azonban, mert mind a hatékonyság, mind a minőség növelése vonatkozásában az üzleti vállalkozás nem feltétlenül hatékonyabb valamely állami intézménynél, hanem nem kis részben éppen az eltérő működési feltételeinek következtében eltérő érdekrendszere, ösztönzöttsége miatt (vö. Garlick [2008]). Ha ezt a képességét a PPP-ben érvényesíteni szeretnénk, a PPP feltételrendszerén belül a piacihoz hasonló körülményeket kell biztosítanunk a vállalkozó számára. Ennek differenciáltabb elemzését, gyakorlati példákkal alátámasztva írtam le egy háttér tanulmányban (Kozma [2009b]).

Elméleti szempontból vitatható a sokak által hivatkozott harmadik PPP-t előhívó igénytípus, amely a *finanszírozásra* irányul (l. pl. EU [2003]). Ennek lényege, hogy a PPP segítségével többletforrás lesz elérhető a magánszféra részéről, s ezzel az államháztartási hiány növelése nélkül „eladósodhat” az állam. Hammami et al. [2006] empirikus felmérésének eredménye szerint erős pozitív korreláció áll fenn az államadósság nagysága és az adott országban létrejött PPP-projektek száma (és az azokba fektetett tőke GDP arányában vett nagysága) között.

Az eladósodás megtörténik abban az értelemben, hogy hosszú időre előre az állam kötelezettséget vállal bizonyos összegek kifizetésére, amelyek a magánbefektető által beruházott összeg ellentételezéseként merülnek fel. Abban az értelemben ugyanakkor nem államadósságról van szó, hogy egy gondosan előkészített és menedzselt PPP-projekt esetében az állam meghatározott projektspecifikus céljai eléréséhez köti a kifizetések teljesítését. Eladósodás útján-e vagy sem, a többletforrás elérhetővé válása más megközelítésben azt jelenti, hogy a PPP keretében finanszírozott beruházásokat nem a bizonytalan, távoli jövőben

esetleg, hanem a jelenben ténylegesen megvalósíthatjuk. Tehát a PPP segítségével előrehozhatók a szükségesnek ítélt beruházások (vö. Wakeford – Valentine [2001]).

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a finanszírozási igény kielégítése (l. még Kozma [2009b]) gyakran kiváltója a PPP-projekteknek és egy-egy ország tanulási folyamatának csak későbbi fázisában válik a fokozatosan megismert PPP-konstrukciókkal szemben elvárássá, hogy az értékteremtéshez közvetlenül is járuljanak hozzá (Teisman – Klijn [2000]; Sadka [2006]; az angol tapasztalatokról l. Corry [2004], valamint Broadbent – Laughlin [2003]).

Második lépésben a legelterjedtebb kategorizálási szempont: a **kockázatmegosztás módja** szerint teszek az egyes PPP-k között különbséget. E kategorizálás során követem az EU által közreadott tipizálás fogalomhasználatát (EU[2003]).

A *BOT-szerződések* (build-operate-transfer) a PPP olyan típusát jelentik, amelynél a létesítmény tervezése, építése és meghatározott ideig való működtetése a vállalkozó feladata, majd a határidő leteltével a létesítmény a hozzá tartozó teljes felelősséggel az államra száll. A létesítmény állami pénzből épül és mindvégig állami tulajdonban marad. A tervezés és építés kockázatán kívül itt a működtetéssel kapcsolatos kockázatok is a magánfélhez kerülnek. Olyan projektek esetében célszerű e típus alkalmazása, amelyeknél jelentős a működtetés költsége és az ezzel kapcsolatos bizonytalanság (pl. vízellátás és hulladékfeldolgozás).

A következő típus már további feladatokat csoportosít az üzleti vállalkozás felelősségi körébe. *DBFO* (*design-build-finance-operate*) néven az EU azokat a projekteket jelöli, amelyek esetében a tervezésen, építésen és működtetésen kívül még a finanszírozás is a magánfél felelőssége, azaz magántőkéből történik. A magánfél egy meghatározott ideig de facto tulajdonolja a létesítményt, de a határidő lejártával a tulajdonjog és a hozzá kapcsolódó felelősségek is visszaszállnak az államra. Nagy előnye a BOT-típushoz képest, hogy magántőkéből történő finanszírozást jelent, ezért közvetlenül nem növeli az államadósság adott évi mértékét. A fent említetteken túl az útépítéshez tartja az EU különösen alkalmasnak e formát.

Koncesszióknak azokat a PPP-típusokat nevezzük, amelyek a DBFO-projektetől mindössze annyiban különböznek, hogy nem teljes mértékben az állam fizeti a magánfélnek a rendelkezésre állási díjat, hanem a közvetlen felhasználókra terheli a díjfizetést – legalább részben (EU [2003] p. 28.). Erre jó példa egy autópálya, amelynek használata díjköteles. A használati díj nyilván nem lehet a magánvállalkozó befektetései megtérülésének kizárólagos forrása, az államtól közvetlenül is kap díjat, mégis „a használó fizet” alapelv alkalmazásának

nagy a legitimáló ereje. Az autópályán kívül a koncesszió még a hulladékgazdálkodási projektekben népszerű „a szennyező fizet” alapelv alkalmazása miatt.

Végül az üzleti értékteremtés szempontjából különös jelentőséggel bíró *haszon szabályozás módjai* alapján is tipizálhatók a projektek. Itt az a kérdés, hogy mennyi hasznot nyerhet az üzleti fél a PPP-projekttel, ezt milyen alapon számítják, illetve korlátozzák a szerződésben.

Az *árplafon*-szabályozás esetében a PPP keretében végzett szolgáltatás közvetlen fogyasztóira díjat lehet kivetni, s ekkor e díj emelésének korlátozása a magánfél haszna korlátozásának alapeleme. Ez egyúttal ösztönzőleg hathat a működési hatékonyság növelésére, míg a társadalom számára fontos nem pénzügyi értékek – a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése – is védve vannak.

A *közvetlen haszon szabályozás* („open book”) megközelítése szerint közvetlenül a magánfél hasznát kell egy maximális értékkel korlátozni, s azt szabályozni, mi történik, ha a termelt haszon meghaladja ezt az értéket. Ekkor a struktúra ösztönzi a magánfelet hasznának növelésére, ehhez biztosítja a megfelelő mozgásteret (munkaszervezés, technológiai váltások, beruházások stb.). Ha a maximálisan meghatározott hasznot sikerül meghaladni, a többlet kezelésével kapcsolatosan szintén meg kell állapodni (az államé lesz-e a haszon vagy valamilyen arányban megosztják-e ezt is a magánféllel). Ez a megoldás feltételezi, hogy az állami fél (és ezen keresztül a nyilvánosság) betekinthet a vállalkozás költség-haszon kalkulációjába („open book”: nyitott könyvvitel), illetve általában azt is részletesen szabályozzák, a haszon számításához milyen költségeket ismer el az állam. Ezzel biztosítható, hogy a magánfél haszna társadalmilag elfogadott módon korlátozott legyen az előzetesen megállapodott mértékre.

A fixdíj egyik gyakori formája a *rendelkezésre állási díj*, amely abból indul ki, hogy meghatározott minőségi előírásoknak megfelelő szolgáltatást kell nyújtania a vállalkozásnak a PPP keretében, s ha ez teljesül, előre meghatározott mértékű éves díjban részesül. Amennyiben a minőségi előírásoknak nem felel meg, úgy a szankcionálás előzetes szabályainak megfelelően csökkentik az éves díj mértékét. A struktúra ösztönző ereje abban rejlik, hogy adott minőségért adott nagyságú bevételt kaphat a magánfél, tehát a haszna elsősorban a költségek csökkentéséből, illetve a kockázatok menedzseléséből származhat. A fixdíj összege elméletileg akkora lesz a megállapodás eredményeképpen, hogy a magánfél méltányos haszon elérését várhassa saját PPP-beli működésétől.

Azokban az esetekben, amikor nem lehet a szolgáltatás díját teljes mértékben a fogyasztókra terhelni, ugyanakkor a kereslet kockázatának megosztása célszerűnek látszik, az *árnyékáras* díjszabás rendszerének kialakítása merülhet fel. Ilyenkor az állam díjat fizet a szolgáltatónak, s ennek a díjnak a mértékét a szolgáltatás valamilyen teljesítési egysége (output unit) alapján határozza meg. E megoldás az állam szempontjából kisebb kockázatot, ugyanakkor jelentős igénybevétel esetén a fixdíjásnál nagyobb díjtételt jelent. A magánfél másrésztől érdekeltté válik a szolgáltatása iránti kereslet növelésében.

Egy kapcsolódó háttér tanulmányban (Kozma [2009b]) mindhárom tipizálást valós projektek példáival is alátámasztva részleteztem, illetve rámutattam alternatív értelmezésekre, a velük kapcsolatos esetleges vitákra is.

3. Társadalmi értékteremtés

A PPP egyik szereplője a társadalom képviselőjében fellépő valamely állami intézmény. Célja „a társadalom érdekének előmozdítása”, egy konkrét közfeladat ellátása kapcsán többelhasznok elérése. E fejezet arról szól, hogy milyen problémák kapcsán merülhet fel az állam szerepvállalása, milyen tendenciák figyelhetők meg a közintézmények működésében és milyen átfogó szemléletben értelmezhető ezen intézmények célja. Az egyes lépések kapcsán mindenhol utalok arra, hogy a PPP milyen módon kapcsolódhat az állami intézmények működésébe.

3.1. Az állam szerepvállalásának okai, piaci kudarcok

Egy fejlett piacgazdaságban sem képes a piac a gazdaság minden koordinációs igényét kielégíteni. Vannak esetek, amelyeket a piaci koordináció nem vagy nem megfelelően kezel. Ilyen esetekben az *egyik lehetőség* az állam szerepvállalása. Annak pedig *egyik módja* lehet a PPP alkalmazása.

Igen kiterjedt az állam társadalmi-gazdasági szerepét tárgyaló szakirodalom, amelynek átfogó bemutatására most nem vállalkozhatom. A téma túlnyúlik a gazdálkodástan területén és egyebek mellett az elméleti közgazdaságtan egyes kérdésfeltevéseinek megértését igényli. Ennek differenciált tárgyalásától most el kell tekintenem, mert a dolgozatom szempontjából e téma csupán háttérismeretet jelent. Ezért azt a megoldást választottam, hogy egy meghatározó szerző egy átfogó művének alapján mutatom be, a PPP tárgyalása szempontjából releváns gondolatokkal kiegészítve, az állam szerepvállalásának céljaival kapcsolatos főbb érveket.

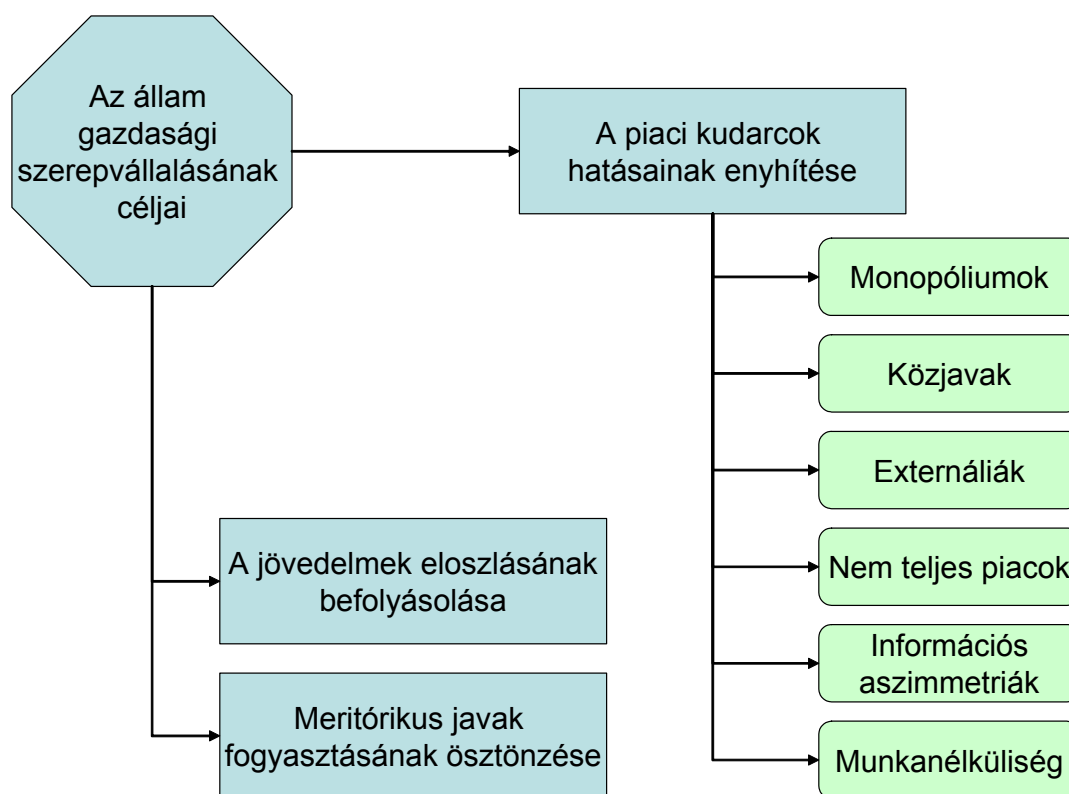
A szűkebben értelmezett gazdasági szerepvállalás feltérképezéséhez plauzibilis keretet ad Stiglitz ([2000] pp. 88-99.), amikor a fejlett piacgazdaságokban az állam szerepét három fő cél köré rendezve mutatja be (alternatív megközelítésekről áttekintés nyújt Dunleavy – O’Leary [1987] és Cullis – Jones [1998] pp. 153-196).

Értelmezése szerint (l. 5. ábra) az erőforrások össztársadalmi szinten hatékony allokációja nem minden esetben valósulhat meg a piac koordinációjával. Ezeket az eseteket **piaci kudarcoknak** nevezzük⁷. A *verseny kudarca* lép fel, ha a piacon kevés szállító működik, illetve ha ez a potenciális belépők fenyegetésének alacsony mértékével társul. Ez a társadalom egésze szintjén értelmezhető jóléti veszteséghez vezethet. Ilyen esetben az állam szabályozással korlátozza a piaci szereplők működését, amely már a PPP alaphelyzetéhez

⁷ E kifejezés itt tágabb értelemben értendő: piaci tökéletlenségeket takar, akár azok enyhébb, akár súlyosabb formájáról van szó. Mindenesetre követem Stiglitz szóhasználatát.

közeli megoldás (vö. 2. fejezet). Erre példa lehet egy város csatornahálózatának működtetését végző vállalkozás, mely nem dönthet szabadon a szolgáltatás árazásáról, de ellátási kötelezettsége lehet monopolhelyzetével összefüggésben. Az állam vagy közvetlenül irányítja a csatornavállalatot, vagy a hatékony működtetés érdekében értékteremtő PPP-projekt kialakítását kezdeményezi.

5. ábra: Az állam gazdasági szerepvállalásának céljai



Forrás: Stiglitz [2000] alapján

A *közjavak* esetében a nyújtott szolgáltatás igénybevétele minden további egyén számára költségek nélkül lehetséges, illetve nehéz vagy lehetetlen kizárni az egyéneket a közjószág igénybevételeiből. A piac nem kínál elegendő mennyiséget a tiszta közjószágból. Mérsékelt igénybevétel esetén a közutak, a közvilágítás biztosítása erre jó példa. Itt az állam fellépése megkerülhetetlen, ugyanakkor jellemzően szintén a működtetést érintő hatékonysági céllal ésszerű lehet a szolgáltatást PPP keretében nyújtani. Ennek eldöntéséhez meg kell vizsgálni, hogy a PPP definíciós feltételei kialakíthatók-e, azaz főképp definiálható-e mérhető módon a feladat teljesítményelvárása, biztosítani lehet-e a kialakítandó üzleti modell

feltételrendszerének stabilitását, van-e a bevonandó üzleti félnek potenciális mozgástere az értékteremtéshez és van-e kompetens vállalkozó, aki a feladat megpályázása iránt érdeklődik.

További piackudarc a *külső gazdasági hatások (externáliák)* kompenzációjának hiánya. Ebben az esetben egyes tevékenységek költséget terhelnek (vagy hasznot hajtanak) másokra nézve, ám a költség okozója ezért az érintetteket nem kárpótolja. Ennek klasszikus példája a környezetszennyező termelés, amely az állam mint szabályozó fellépését igényli. Pozitív példa a sportszolgáltatást nyújtó gazdasági társaság (pl. Formula 1-versenyek rendezője), amely számos áttételes hasznot hajt más üzleti vállalkozások (pl. szállodák) számára anélkül, hogy ezek bármilyen járulékot fizetnének ebből eredő hasznukból a társaságnak. Mivel itt társadalmi szinten jelentkezik a hasznok egy része (turisztikai promóciós hatás, áfa-bevétel stb.), másik részük közvetlen üzleti haszon a vállalkozás számára, felmerül a PPP keretében történő megvalósítás lehetősége. A közvetlen állami támogatáshoz képest a PPP itt mint egy nyílt, intézményes forma az érintettek összehangolt tevékenységére tehet szolgálatot, amelynek eredményeképpen a társadalmi célok érdekében igénybe vett közpénzeket hatékonyabban, átláthatóbban (eredménycentrikusan) lehet hasznosítani (vö. 3.2. fejezet).

Kevésbé ismert a *nem teljes piacok* problematikája. Az ezekben érintett javak esetében, noha előállításuk teljes költsége alacsonyabb, mint amennyit a fogyasztók hajlandóak lennének fizetni értük, magánpiaci kínálatuk mégis elmarad a szükséges mértéktől. Erre példa a komplementer piacok léte, amikor két termék előállítása egymást feltételezi, önmagában egyik termelése sem tudja a fogyasztók igényeit szolgálni. Itt nagyléptékű koordináció indokolt. Ilyenek különböző városfejlesztési programok, ahol az elmaradott térségbe települő vállalkozások egymást kiegészítő szolgáltatásai vonzzák a további lakókat és vállalkozásokat. Ezek a programok a PPP legklasszikusabb és legkorábbi megjelenési formáinak adtak teret a II. világháborút követően számos országban, mert olyan mértékű koordinációt igényeltek, melyet a piac szinte egyáltalán nem, az állam egymaga pedig kevésbé hatékonyan lett volna képes biztosítani (vö. McQuaid [2000]). Az effajta PPP-k esetében az állam kedvezményes ingatlanhasználatot, hosszú távú megrendelést tud az együttműködésbe hozni. Másrészről az egyik központi kérdés, hogy az állam számíthat-e helyi ismerettel rendelkező vállalkozók közreműködésére, akik meglévő kapcsolatrendszerük, működő üzleti modelljük segítségével gyorsabban és hatékonyabban tudják a más szolgáltatókkal való üzleti hálózatokat létrehozni.

Információs kudarcok akkor lépnek fel, ha például a termék előállítói nem érdekeltek a fogyasztók megfelelő tájékoztatásában, ezzel kedvező alkupozíciót alakítva ki velük szemben. Így a fogyasztók nem dönthetnek magukra nézve racionálisan, a megfelelő információk hiányában, és ez a javak társadalmilag nem hatékony allokációjához vezet. Ebben az esetben az állam előírhat bizonyos tájékoztatási kötelezettséget, mint azt egyre inkább meg is teszi például a pénzügyi termékek (hitel, biztosítás stb.) esetében. A PPP participatív jellege (a társadalmi kontroll és demokratikus elszámoltathatóság követelménye) segíti az információs aszimmetria csökkenését – az érintettek szélesebb körének aktív bevonásával a szolgáltatások nyújtásába és ellenőrzésébe – közvetlen állami szabályozás nélkül (!).

A *munkanélküliség* a piaci kudarcok létének egyik legnyilvánvalóbb jeleként értelmezhető. Egyúttal ennek leküzdése az egyik legelterjedtebb célja a PPP-kezdemenyvezéseknek, például a már említett térségfejlesztési projekteken keresztül. Egy további haszna e programok PPP keretében való megvalósításának, hogy a PPP segít a helyi közösségeket bevonni sorsuk aktív alakításába, s az állami szerepvállalást ezzel integráltan teszi lehetővé. Így elméletileg hosszú távon csökkenti a közvetlen állami támogatás (jövedelemtranszfer) iránti igényt.

Stiglitz (ibid.) két további célját is megnevezi az állami szerepvállalásnak, a piaci kudarcok kezelésén túlmenően. A *jövedelmek eloszlásának szerkezetét* befolyásolhatja az állam, valamint előírhatja önmagukban értékes, úgynevezett *meritórikus javak* (pl. egészséget, biztonságot, általános ismeretszerzést segítő javak) fogyasztását. Ezek a célok közvetve jelenhetnek meg PPP-projektekben, amennyiben az állam célja a szerepvállalással *részben* elosztási vagy meritórikus megfontolásokat takar (pl. kistelepülések csatornahálózata). A városrész-fejlesztési programok általában ilyen célokkal rendelkeznek.

A fenti gondolatokkal azt kívántam érzékeltetni, hogy az állam gazdasági szerepvállalásának különböző célok mentén való értelmezése egyaránt felveti a PPP mint megoldás lehetőségét. A lehetőség tehát mindig adott; hogy reális-e ez a lehetőség, az az egyes esetekben konkrét elemzéssel állapítható meg a PPP definitív ismérvei alapján. Mindenekelőtt azt a kérdést kell szem előtt tartanunk, hogy lehetséges-e egy-egy állami feladat kapcsán megfelelő szabályozással a vállalkozó számára tulajdonosi értéket növelő PPP kialakítása úgy, hogy egyidejűleg társadalmi többlethasznokat érjünk el.

3.2. A közigazgatás és a közszolgálat reformja

A PPP állami felét nem szabad valamilyen egyetlen logikai modellel jól jellemezhető, homogén szereplőként értelmeznünk. Az állam oldaláról a PPP-be lépő szervezetek összetett célrendszerrel, folyamatosan változó politikai-szervezeti kontextusba ágyazva működnek. Ezek sokszínűségét és változó természetét meg kell értenünk ahhoz, hogy a PPP értéket teremthessen, a politikai kockázat értelmezhető és csökkenthető legyen.

A közigazgatás és a közszolgálat menedzsmentje a szakirodalomban igen kiterjedten tárgyalt reformot él át, szerte a világban, már több évtizede. Ez a reform a közszolgálat-közigazgatás mechanizmusaiba a piaci koordináció elemeit próbálja asszimilálni. Ez a törekvés a PPP viszonylagos közelmúltbeli elterjedésének egyik fő hajtóereje. A reform okainak és irányainak, valamint főbb dilemmáinak megértése a PPP jövőjével, potenciáljával kapcsolatos elképzelések legfőbb kiindulópontját jelenti. Ezt foglalom össze röviden a következőkben.

A második világháborút követő gazdasági fellendülés a fejlett országokban fokozatosan a jóléti állam kialakulásához vezetett, amely a gazdasági-társadalmi élet mind több és több területén az állam növekvő szerepvállalásával járt. A hetvenes évek második felében azonban ez a gazdasági növekedés a legtöbb országban megtorpant. A jóléti állam fokozatosan válságba került (Grimshaw et al. [2002]; Drucker [1992]), mert az államtól kapott szolgáltatások növekvő mértéke és színvonala továbbra is társadalmi elvárás maradt, ugyanakkor ennek gazdasági alapja csökkenni kezdett vagy stagnált. Az állam szerepének újragondolása égetően szükségessé vált (Carroll – Steane [2000]). A válság összetett és strukturális jellegére válaszul fokozatosan átfogó reform bontakozott ki a XX. század utolsó évtizedeiben (ennek főbb mozgatórugóiról: Wise [2002]).

A reform kezdetben a professzionális bürokrácia rendszere ad-hoc válságkezelési megoldásainak túlhaladásából indult ki, a legtöbb esetben egyszerű, praktikus, semmint ideológiai vagy elméleti megfontolásokból (vö. Boyle et al. [2004]). Országokként eltérő utat járt be az állam szerepvállalásának, a közigazgatásnak e reformja: volt, ahol felülről jövő kezdeményezésként, volt, ahol alulról indult a reform (Hesse et al. [2003]). Nincs egységes álláspont a szakirodalomban arról, hogy mennyire konvergálnak e reformtörekvések valamilyen új stílusú közigazgatás irányába (vö. Osborne – Gaebler [1992]; Pollitt – Bouckaert [2000]; Pollitt [2001]; Pollitt [2002]). Az alábbiakban a PPP szempontjából való értelmezhetőség végett mégis a *közösnek mondható elemeket* foglalom össze.

A szakirodalom igen sok oldalról tárgyalja e reform közös elemeit, s ez egy nagyobb társadalomtudományi kutatási irányra állt össze. Ugyanakkor sokféleképp csoportosítják e közös elemeket. Az alábbiakban ennek az irodalomnak számos munkáját felhasználva foglalom össze a reform általánosítható jellemzőit; ezeket szerkezeti szempontból Jenei [2005] (pp. 14-16.) csoportosítása szerint a reform „szimptómáiként” mutatom be (l. 2. táblázat). A reform szakirodalmán túllépve minden „szimptómánál” kitérek arra, ezek mennyiben függenek össze a PPP alkalmazási lehetőségeivel.

2. táblázat: A közigazgatási menedzsment reformjának szimptómái

Szimptómák	Lényege	Példa PPP-re
1. A piaci koordináció asszimilálása	<ul style="list-style-type: none"> • A szabályozott verseny kialakítása 	<ul style="list-style-type: none"> • Autópálya-építés közbeszerzési pályázata
2. A lakosság bevonása a szolgáltatásnyújtásba	<ul style="list-style-type: none"> • Aktivizáló hatás • Többlet-erőforrások 	<ul style="list-style-type: none"> • Térségfejlesztő programok
3. Decentralizáció	<ul style="list-style-type: none"> • A döntési jogkörök és az információk illesztése 	<ul style="list-style-type: none"> • Önkormányzati csatornaszolgáltatás
4. Eredményorientáltság	<ul style="list-style-type: none"> • Az elért hasznok alapján való megítélés 	<ul style="list-style-type: none"> • Hulladékelhelyezés és -hasznosítás
5. Fogyasztóorientáltság	<ul style="list-style-type: none"> • Alternatív szolgáltatók közti szabad választás 	<ul style="list-style-type: none"> • Önkormányzati kórházak térítéses szolgáltatásai
6. Vállalkozó szellem	<ul style="list-style-type: none"> • Piaci bevételek szerzésére törekvés 	<ul style="list-style-type: none"> • Városi sportcsarnok

Forrás: Jenei [2005] kiegészítésével

A reform szimptómái

Az erőforrásokkal való hatékonyabb gazdálkodás megalapozásához a *piaci koordináció elemeit* szükséges a közigazgatás, illetve a közszolgáltatások működésébe asszimilálni (első szimptóma) (vö. Drucker [1992]). Ez részben a verseny körülményeinek szabályozott kialakításával lehetséges (pl. benchmarking, közbeszerzés). A verseny nemcsak az erőforrás-gazdálkodás hatékonyságát, hanem a szolgáltatás minőségét is növelheti. Blackstone et al. [2005] kutatása azt vizsgálta, egyes nagyobb amerikai városokban a rendőri szolgáltatások (egy részének: a betörési riasztások kezelésének) piacosítása hogyan hatott az

érintett szolgáltatások minőségére és a vállalkozó magáncégek működési hatékonyságára. Az eredmény: a versengő közeg miatt mindkét dimenzióban jelentős előrelépés történt.

McKinnon és Charlton [2000] ugyanakkor óvatosságra intenek, mikor megjegyzik, a PPP sikerének az is feltétele, hogy a magánszektor, azaz az üzleti vállalkozások és a piac, amelyen működnek, kellően fejlett, erős, versenyképes legyen (vö. Schick [1998], idézi Kettl [2000] p. 60.). Ennek hiányában nincs biztosítva, hogy az állam a közfeladatok bevonásában finanszírozási és menedzsment-oldalról támaszkodhat a magánvállalatokra (pl. a fejlődő országokban). Mintzberg [1996] pedig a piaci koordináció egyes közszolgálati területeken való nemkívánatosságának jelentőségére hívja fel a figyelmet.

A reform másik szimptomája, hogy a *lakosságot is bevonják* a közszolgáltatások nyújtásába. Ezzel egyrészt többleterőforrást tesznek elérhetővé a szolgáltatások nyújtásához, másrészt ennek hatására az érintettek realisabb képet tudnak kialakítani a szolgáltatások feltételeiről, azok korlátairól. A munkanélküliség problémájának kezeléséhez például a hátrányos helyzetű népességcsoportok aktivizálásával, a problémáik megoldásában való szerepvállalás lehetőségével járulhat egy PPP hozzá. Egy térségfejlesztési céllal létrehozott állami program megvalósításába célszerű lehet bevonni a helyi kisvállalkozásokat egy összetett PPP-program keretében, ezzel egyszerre adunk nekik megrendeléseket, munkát, másrészt megfelelően orientáljuk őket a problémamegoldásra – így biztosítva számukra a társadalmi egyenlőtlenség csökkentése érdekében kívánatos jövedelemtranszfert (Cockerill [2004] több ilyen projektről készült kutatás eredményeit összegzi).

A közigazgatási szervezetek átalakítása a döntési jogkörök és az ezekhez szükséges információk rendelkezésre állásának egymáshoz illesztését célozza meg (harmadik szimptóma). Ennek mérsékelt formája a *decentralizáció*, ahol általában a szervezeti hierarchia köztes szintjeinek kiiktatásával helyi intézmények kapnak nagyobb döntési jogköröket. Radikálisabb formája a devolúció, melynek esetében a korábban központi felelősségbe tartozó döntések teljes mértékben a helyi szintre kerülnek. Ezzel a bürokratikus központ kapacitásai leépülnek, s a centralizált bürokratikus kontroll szerepét az irányítás szabályozáson keresztül történő módja veheti át (Hood – McGarvey [2002]). E szervezeti átalakulás a PPP szempontjából leginkább annyiban rejt lehetőséget, hogy a helyi önkormányzatok közvetlenül kezdeményezhetnek üzleti vállalkozásokkal együttműködést (Torres – Pina [2001]). Ezen kívül egy összetett érdekrendszerrel működő PPP-projekt megvalósítása során gyorsabb és hatékonyabb, ha helyi szinten rendezhetők a vitás kérdések.

Talán az egyik legmeghatározóbb közös eleme (szimptómája) a közigazgatási és közszolgáltatási reformoknak az *eredményorientáltság* terjedése (Kerly [2004]). Ennek lényege, hogy a feladatot kijelöli a központ az egyes intézmények számára, de annak végrehajtási módját már nem írja elő; a megvalósításban viszonylagos szabadságot élvez az érintett állami intézmény. Az eredményorientáltság azt jelenti, hogy elsősorban az elért gazdasági vagy általánosabb társadalmi jellegű hasznok alapján ítélik meg (számoltatják el) az adott intézmény működését, rendelnek hozzá finanszírozást (vö. Jenei [2000] pp. 4-5.).

Egy empirikus kutatásom is ezt helyezte a középpontba (Kozma [2005]). Itt az állam magyar sportbeli szerepvállalásával kapcsolatos stratégia dokumentumának tartalomelemzésével egybeként rámutattam, az eredményorientáltság szemlélete a nemzetközi szakirodalomban igazolt jelentőségéhez mérten közel sem jelenik meg e mértékadó hazai dokumentumban. A reform irodalma alapján pusztán az, hogy egy közfeladatot ellát egy állami intézmény, már nem elegendő az állami szerepvállalás legitimálásához – értéknövelés igazolása szükséges (Hood – McGarvey [2002]). Ez a hagyományos input-oldali teljesítményméréshez és finanszírozáshoz képest jelentős előrelépést jelent. Például egy személyszállítást végző PPP-vállalkozás nem az elszállított személy mennyisége, hanem az elvégzett munka objektív vagy a vevők által érzékelt minősége, az újrahasznosítás aránya, illetve a költséghatékonyság alapján értékelendő. A PPP tehát ösztönzi az innovációt az eredményesség és hatékonyság érdekében.

Mintzberg [1996] ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy a nem mérhető társadalmi hasznok jelentősége miatt nem szabad a finom mérlegelésre épülő közszolgáltatási tevékenységek környezetében a kemény tényekre alapuló teljesítménymérést az eredményorientáltság középpontjába helyezni.

A közszolgáltatások *fogyasztóorientáltsága* az ötödik általános szimptómája a reformoknak. A szolgáltatások igénybe vevőinek fogyasztóként értelmezése szemléletbeli jelentőségű: a jobb színvonalú és testre szabottabb (köz)szolgáltatás előmozdítását támogatja (ennek jelentőségéről a nemzeti versenyképességre l. Morash – Lynch [2002]). Ez a legtöbb esetben konkrétan azt jelenti, hogy az adott közszolgáltatásban alternatív lehetőségeket kell kínálni a fogyasztó számára, aki aztán saját maga dönthet arról, hogy melyiket veszi igénybe (pl. egy kórház nem klinikai szolgáltatásait többféle minőségi szinten lehet igénybe venni). A közszolgáltató így közvetlenül a fogyasztók felé is elszámoltathatóvá válik (Jenei [2000] p. 5.). Ennek kapcsán az összehasonlítás felveti a fogyasztói értékteremtés elvének alkalmazását (vö. 4.1. fejezet), amely a fogyasztó számára nyújtott anyagi és egyéb hasznokat próbálja

megjeleníteni (ez a megközelítés a PPP esetében integrálódik a VFM-számításba, ennek dilemmáiról l. 3.4.2. fejezet). Mintzberg [1996] kifejti, hogy egyes közszolgáltatások teljesítése kapcsán a szolgáltatás igénybe vevőit nem szabad kizárólag fogyasztóként értelmezni, mert ennél jóval összetettebb szerepkörben érintettek (pl. ügyfél, állampolgár). Ezzel a fogyasztóorientáltság közszolgáltatban való alkalmazásának korlátaira hívja fel a figyelmet.

A közszolgáltató szervezetek *vállalkozói jellegűvé* alakulásukkal (hatodik szimptóma) törekednek piaci bevételekre a központi finanszírozásból való részesedés kiegészítéseként, illetve ezzel összefüggésben a rendelkezésre álló erőforrásaik szabad kapacitásainak egyéb célú kihasználására. Az ilyen, piaci típusú bevételek szerzésére jó lehetőséget adhat egy olyan PPP-projekt szervezése, amely felhasználói díjak szedését (legalább részleges finanszírozásként), valamint valamilyen állami erőforrás hasznosítását teszi lehetővé. Erre példa állami sportcsarnokok és rendezvényépületek működtetési jogának üzleti fél számára kiadása.

A reform dilemmái

Az állami szerepvállalás, illetve a közigazgatás-menedzsment reformjának irodalmából számos *dilemmát* azonosítottam. Ezek megértése rávilágít arra az összetett, nem ritkán ellentmondásos háttérre, amely a PPP állami szerződő felének céljait, működését jellemzi. Ezekről áttekintést ad a 3. táblázat. Részletes kifejtésüket egy háttér tanulmányom (Kozma [2009c]) tartalmazza. Megértésük rávilágít arra, hogy a PPP előkészítésekor milyen összetett mérlegelésekre épülve kell a társadalmi prioritásképzés alapján a projekt céljait meghatározni. Mivel ezek a dilemmák számos esetben értékválasztásra késztetnek, ennek legitimálásához a demokratikus participáció megfelelő intézményei elengedhetetlenek. Másrészt a projekt megvalósítása során, annak több évtizedes időtávja miatt, várható, hogy ezek az értékválasztások részben módosulni fognak, s ekkor kellő rugalmasság kell a PPP megfelelő módosításokkal való folytatásához. Utóbbit előzetesen szerződésbe foglalni csak az ilyenkor figyelembe veendő elvek szintjén lehet, hiszen a jövőben felmerülő változások jó részét nem lehet előre látni.

3. táblázat: A közigazgatási menedzsment reformjával kapcsolatos dilemmák

Dilemma	Hivatkozott fő forrás	Veszély a PPP-re nézve
Jogszerűség vs. eredményesség	Jenei [2005]	Demokratikus deficit
Hatékonyság vs. eredményesség	Pollitt – Bouckaert [2000]	A szolgáltatás minőségének romlása
Centralizáció vs. decentralizáció	Kickert [2003]	Az összekapcsolt kis projektek bonyolult koordinációja
Közérdek vs. egyéni szabadságjogok védelme	Kettl [2000]	Jó lobbierejű kisebbség előnyhöz jut az adófizetők széles körével szemben
Kormányzat kicsinyítése vs. jogbiztonság védelme	Gulyás – Jenei [2002]	A társadalmi hasznok elérése háttérbe szorulhat
Vállalkozói szemlélet vs. közszolgálatosság	Mintzberg [1996]	Kompromisszum a klasszikus jogállami elvekben

A menedzsmentreform sikerének további feltételei

A fent vázolt reformfolyamatok és az ennek kapcsán felmerülő dilemmák elsősorban a közintézmények menedzsmentjével kapcsolatosak. A piaci megoldások közigazgatási és közszolgálati folyamatokba integrálása azonban megköveteli, hogy ne csak a közintézményi menedzsment, hanem a közpolitikai döntési folyamatok is megváltozzanak (Jenei [2005] p. 132.). Ez a PPP-ben rejlő további lehetőségekre hívja fel a figyelmet, amennyiben nem csak a kormányzati döntések végrehajtási eszközöként, hanem – éppen participatív lényegére épülve – a közpolitika egyes területeinek kialakításában is szerepet szánhatunk a PPP-projekteknek. Nederveen Pieterse [2001] egyenesen a demokrácia megújításával kapcsolatos gondolkodás főárama 9 elemének egyikeként a helyi (ön)kormányzati intézmények, állampolgári társulások és üzleti vállalkozások részvételével működő PPP-ket nevezi meg (Eger városának ezzel kapcsolatos tapasztalatairól, PPP-jéről l. Jenei – Vári [2000]).

3.3. A társadalmi érték növelése mint átfogó feladat

A közintézmények vezetőinek feladata átfogó szemléleti megközelítésben a közérdek érvényesítése, a társadalmi érték növelése. Az ezzel kapcsolatos elvi-szemléletbeli kérdések differenciált tárgyalásától el kell tekintenem, mert a dolgozatom megközelítése – amely a PPP

vállalkozójának szemszögéből vizsgálódik – szempontjából ez nem központi terület, ezért csupán rövid bemutatására vállalkozhatom.

A közintézmények vezetésének feladatát a Harvard egyetem professzorának, Mark. H. Moore-nak meghatározó munkája alapján (Moore [1995]), a vezetés kihívásaival jellemzem. Az átfogó feladat a társadalmi érték (public value) növelése, amely a következő hat sajátossággal jellemezhető (ibid. pp. 28-33 és pp. 52-56.).

1. A társadalmi érték az egyének vágyaiban és észlelésében eredeztethető, ezért a közintézményi menedzsereknek részben szubjektív elvárásokkal kell szembesülniük.
2. Az állampolgárok a képviseleti demokrácia alapján, a kormányzaton keresztül fejezik ki, mit akarnak elérni. Ez lehet valamely termék vagy szolgáltatás, amelyet a piac nem biztosít (pl. közvilágítás), másrészt lehet a társadalmi körülményekkel kapcsolatos politikai elvárás is (pl. társadalmi esélyegyenlőség). A sikerkritériumok ezért összetettek: az eredményesség, a hatékonyság, az igazságosság és a méltányosság dimenzióiban egyaránt meg kell felelniük az elvárásoknak. Ezért a közintézményi vezetőknek tudomásul kell venniük, hogy a politikai preferenciák is előtérbe kerülnek a célmeghatározás során.
3. A közintézményi vezetőknek két kulcsfontosságú érintettet kell kiszolgálniuk: az ügyfeleket, akik a szolgáltatást igénybe veszik, valamint az állampolgárok közösségét, akik az általuk fizetett adókból nyújtott szolgáltatással kapcsolatban megkövetelik az elszámoltathatóságot, a hatékonyságot és a méltányosságot egyaránt. Ebben az értelemben a közintézményi vezetők is a „kettős értékteremtés” szemléletében tevékenykednek, hasonlóan az üzleti vállalkozásokhoz, amelyek a fogyasztóknak és a tulajdonosoknak az értéknövelésére törekednek.
4. A közintézmények nemcsak anyagi erőforrásokkal, de egyes esetekben hatósági jogkörrel is rendelkeznek, ezért nem csupán az ügyfelek kielégítése fontos számukra (a tevékenységük eredménye), hanem elvárás velük szemben a működés méltányossága és hatékonysága is (a tevékenység folyamata). Ennek alapján nem csupán tevékenységük eredményével, de annak folyamatával is el kell tudniuk számolni az állampolgárok felé.

5. A közpolitika adja a célját az egyes közintézményeknek, ugyanakkor a közintézményi vezetőknek a közpolitika formálásában is részt kell venniük. Gyakorlati tapasztalataikra, szaktudásukra számítanak a közpolitika formálói.
6. Az állampolgárok elvárásai változnak, s ezzel a közintézményeknek is képesnek kell lenniük a változtatásra. Ez részben az eredményelvárások irányára és mértékére, részben a működéssel kapcsolatos elvárásokra érvényes.

Gyakori ellenvetés a közintézményi vezetők értéknövelésre törekvésével szemben, hogy valóban a politika intézményrendszerén keresztül kapják-e a céljaikat, s ez tekinthető-e az állampolgárok által megfogalmazott preferenciák érvényesülésének. Vannak, akik ennek alternatívájaként a bürokrácia szakértői önállóságának hívei, amely részben függetlenedni tud a politika egyes felvetések szerint túlzott befolyásától. Erre leginkább akkor lehet szükség, ha a politikai érdekartikuláció különérdekektől befolyásolt, a közintézményi vezetőknek a politikától kapott mandátuma ellentmondásos, inkonzisztens, vagy ha a politikától kapott mandátumok önkényesen és előre nem látható módon változnak. Ezzel kapcsolatban Moore ([1995] pp. 31-33.) két megállapítást tesz. Egyrészt a közintézményi vezetőknek nincs más választása, mint elfogadni a preferenciák politikán keresztül való megfogalmazásának normatív erejét (noha kritikusak maradhatnak ezzel kapcsolatban). Másrészt a bürokráciának a politikai döntéshozóktól kapott mandátumokkal való nyílt szembenállása nem lehet összhangban a demokratikus államberendezkedéssel, mert a bürokratákat a politikusokkal ellentétben nem az állampolgárok választják képviselőikül.

A társadalmi érték mérésének több általános technikája terjedt el. Ezek közül a legfontosabb a költség-haszon elemzés, a költség-eredményesség elemzés és a programértékelés módszere. A költség-haszon elemzés a közpolitikai programok egyének szintjén érzékelhető következményeinek értékelésére összpontosít. A költség-eredményesség és a programértékelés módszere azt vizsgálja, hogyan teljesült a kormányzat (közvetve az állampolgári közösség) által célul kitűzött program. Az egyes közpolitikai területeken specifikus alkalmazásuk terjedt el. A PPP-vel kapcsolatban is kialakult egy specifikus módszertan, amelyről a következő alfejezetben lesz szó.

3.4. A PPP mint lehetőség a társadalmi érték növelésére

A PPP egy eszköz lehet a közintézményi vezetők kezében arra, hogy a felelősségük alá tartozó közfeladat ellátását a társadalmi értéket növelő módon végezzék. Ehhez biztosítani

kell a PPP-be üzleti félként belépő vállalkozó számára a tulajdonosi értéknövelés lehetőségét, ugyanakkor ügyelni kell arra, hogy ennek során a társadalom is többletértéket realizáljon. Az ehhez a kölcsönösen előnyös (win-win) helyzethez való eljutásnak több olyan feltétele van, amelyeknek biztosítása az állami szerződő fél feladata. Ezekről a feladatokról, a velük kapcsolatos kérdésekről ad rövid áttekintést ez a fejezet.

3.4.1. A célok meghatározásának jelentősége

Annak eldöntése, hogy a számos társadalmi szempontból fontos, legitim cél közül melyik kapjon prioritást, illetve az erőforrások mekkora hányadát fordítsuk rá: közpolitikai döntés, és tartalmilag független attól, hogy végül PPP keretében vagy egyéb módon kerül sor a feladat elvégzésére (McQuaid [2000]; Haggard [2004]). Noha ismert okok miatt nem könnyű választani a versengő társadalmi célok között, a közérdek megkívánja, hogy mielőtt az állam valamely intézménye egy PPP-projekt megvalósításába belekezd, világos célrendszerrel kezdje meg annak előkészítését (vö. McQuaid [2000]).

A szerződő állami félnek ugyanakkor késznek kell lennie arra, hogy a partneri együttműködés során nyitott legyen a rugalmas, előremutató változtatásokra (Teisman – Klijn [2000]; Lewis [2000]). A PPP-vel kapcsolatos tapasztalatok fényében különösen tisztázandó, hogy a projekt esetében (1) az adott feladat ellátásának biztosítása, illetve (2) az adott feladat elvégzésének hatékonysága, mint két legitim cél, milyen viszonyban vannak egymással. Ezek részben ellentmondó célok, a köztük tett különbségtétel és hangsúlybeli eltérés a későbbi menedzsment szempontjából perdöntő jelentőségű (vö. Sheil [2004]).

A PPP egy hosszú távú projekt, amelynek eredményességét hosszú időszakra vonatkozóan lehet megítélni: az állami félnek végig biztosítani kell tudni a projektcélok megvalósításához szükséges politikai támogatást. Ez csak akkor lehetséges, ha olyan alapvető társadalmi kérdések, hogy szükségünk van-e egyáltalán a PPP keretében megvalósítandó feladatok gyors elvégzésére, nem merülnek fel, vagy gyorsan, megnyugtatóan megválaszolhatók (pl. sürgős-e, hogy autópálya épüljön Magyarországon). Hammami et al. [2006] empirikus felmérésének eredménye szerint – áttételesen – a kevésbé opportunista gazdaságpolitika és társadalompolitika alkalmazása pozitívan korrelál az adott országban létrejött PPP-k számával.

A kitűzött célokkal összefüggésben a várakozásoknak nagy jelentősége van a megvalósítás sikerében. Világosan kell látni a projekt előkészítésekor, hogy pontosan milyen várakozásoknak is kell megfelelni (egy PPP keretében működtetett kórháztól mennyiben

várjuk el a hatékonyságon túl a társadalmi egyenlőség elősegítését). Ennek hiánya vagy az ezzel kapcsolatos zavar komoly diszfunkciókat hozhat létre a projekt működése során. Folyamatosan egyeztetni, alkudni kell a projektben részt vevő üzleti féllel, s ehhez *következetesség és rugalmasság* szükséges (vö. Hall et al. [2000]). Egy költségvetési megszorításokkal küzdő jóléti állam egészségügyi politikája, annak hangsúlyai például a PPP évtizedes távlata során többször is változhatnak. Ha ez a szerződésbe foglalt követelmények megváltozásával jár, az új feltételekről való tárgyalás kiélezett alku tárgya lehet. Egy másik példa: ha a napjainkban nem ritka árvíz előnti egy vidéki iskola épületét, az újjáépítésben központi állami segítségre lehet szükség. Ha esetleg az iskola vagy annak tornacsarnoka PPP keretében működött eddig, akkor kérdés, hogy a felújítás megváltoztatja-e a működtetés éves költségeit és ez mennyiben befolyásolja az üzleti féllel szemben támasztott elvárásokat (pl. BOT-modell fennállásakor). Ehhez az előzetesen megállapodott elvek, elvárások alapján kell következetes megoldást találni.

A célrendszer összetettségét támasztja alá Collin – Hansson [2000] 117 svédországi PPP-re irányuló felmérésének eredménye, amely szerint a befektetésarányos megtérülés (ROI) értéke 0,03 volt a projektek átlagában. A kutatók ebből azt a következtetést vonták le, hogy feltételezhetően a projektek többségénél a pénzügyi nyereség elérésén túl más célok is hangsúlyosak voltak.

Huxham – Vangen [2000] pragmatikus szemszögből árnyalja a célokkal kapcsolatos követelményeket. Meglátásuk szerint, ha a projekt előkészítésekor minden érintett fél nyíltan felvállalja saját céljait az együttműködésben, annak nemcsak előnye lehet – amely a fentiek alapján, illetve szerintük is nyilvánvaló –, hanem ez veszélyes is lehet az együttműködésre nézve, amennyiben jól látható, áthidalhatatlan különbségek kerülhetnek felszínre (vö. Kozma [2009c]). Ezért a szerzők azt javasolják, hogy a célok vonatkozásában csupán annyira kell explicitnek lenni a megállapodás megkötésekor, amely elegendő ahhoz, hogy az együttműködés irányultságáról a felek képet tudjanak alkotni és a kezdő lépéseket megtenni. Ezt követően pedig folyamatos egyeztetések keretében mindig meg kell tudni állapodni az éppen következő lépésekről. Egy gyakorlati vezetővel készített interjúra hivatkozva megfogalmazzák, hogy a céloknak „kellően tisztázatlannak kell lenni ahhoz, hogy senki se tudjon velük szembehelyezkedni” (ibid. p. 296.). A célok meghatározásának pontossága és rugalmassága közti átváltásban tehát egy finom egyensúly kialakítását javasolják.

3.4.2. A teljesítmény mérése: value-for-money (VFM)

Létezik a PPP állami fél általi értékelésének egy kialakult gyakorlata. Mint látni fogjuk, számos anomáliával terhelt, mégis ma nem jöhet létre a fejlett országokban PPP anélkül, hogy a társadalmi értékteremtés (value for money, VFM) kérdése fel ne merülne. Kiterjedt szakirodalom vizsgálja megfelelőségét, mind elméleti, mind empirikus alapon.

Az, hogy a PPP végül meghozza-e a várt eredményt (eredményesség), önmagában is fontos kérdés, ám ez kiegészül azzal, hogy vajon az adott eredmények elérése a PPP segítségével hatékonyabban, jobb minőségben valósulhat-e meg, mint az tradicionális állami feladatellátás módján történhetne (hatékonyság). Ez összetett kérdés, amelyet a gyakorlatban az ún. VFM (value-for-money) módszertannal vizsgálnak. Magyar fordításban a legyszerencsebb ezt a társadalmi értékteremtés elemzésének mondanunk (megkülönböztetve az üzleti értékteremtéstől). Az érték fogalma itt integrálja a jobb szolgáltatási minőség elérésének és a feladatok hatékony megvalósításának részben ellentmondó szempontjait (vö. Moore [1995]). A VFM-vizsgálat arra a kérdésre keresi a választ, hogy *több értéket kap-e a társadalom egy közfeladat PPP keretében történő elvégzésével, mint ha inkább hagyományos állami beruházással valósult volna meg a feladat.*

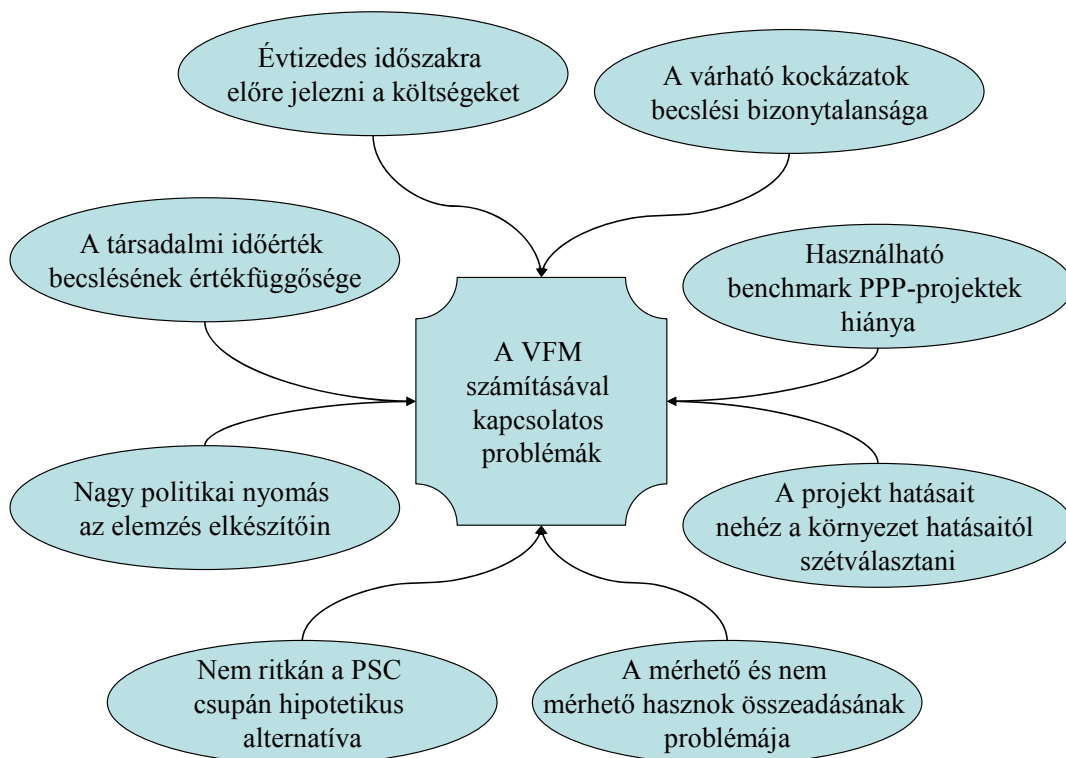
A VFM egy konkrét definícióját adja a brit HM Treasury ([2004] p. 3.): „a teljesélekciklus-költség és a minőség (a célnak való megfelelés) optimális kombinációja”. Az értéknövelő menedzsment lényege ebben a kontextusban, hogy a projekt funkcionális értékét maximalizálja – a koncepcióalkotástól a megvalósítás ellenőrzéséig –, úgy, hogy a felmerülő döntéseket a fogyasztók értékrendszerével szembesíti (Kelly [2003]). E módszernek nagy a legitimáló ereje, mert közvetlenül kapcsolja a projekt teljesítményét a társadalmi célokkal (feltételezve, hogy ez utóbbiak ismertek). Ugyanakkor alkalmazása egy mind állami, mind üzleti felet felsorakoztató projekt esetén számos elméleti (Shaoul [2005]; Shaoul [2002]) és gyakorlati (pl. Ball et al. [2004]) problémát felvet (vö. 6. ábra).

A VFM kiszámítását persze önmagában nehéz döntési alapnak tekinteni, ha nincs mihez viszonyítani nagyságát. A kialakult gyakorlat logikája ezért az, hogy a hagyományos állami beruházással történő megvalósításhoz mint elvi lehetőséghez viszonyítják a PPP által várható VFM nagyságát. Ezt a „hagyományos alternatívát” nevezik PSC-nek (Public Sector Comparator).

A módszer lényegét tekintve hasonló az üzleti értékteremtésnél használt, a jövőbeli pénzáramlásokat előrejelző modellhez, amennyiben itt is az a kiindulópont, hogy minden a projekthez kapcsolhatóan várható hasznót számszerűsíteni kell, s illeszteni ezekhez a várható

kiadásokat (HM Treasury [2004] p. 6.). A központi kormányzati projektek értékelésének módszertani előírásait tartalmazó brit „Zöld Könyv” (HM Treasury [2006]) különös hangsúlyt helyez arra, hogy a korábban csak kvalitatív módon értékelt hasznokat is különböző becslési eljárásokkal számszerűsítsék (u.o., főleg pp. 57-68.). Ezen keresztül a nem piaci hatások is megjelennek a VFM-számításban (pl. megelőzött halálesetek, tervezési minőség, a környezet állapota, egészségügyi állapot javulása).

6. ábra: A VFM számításának problémái



A VFM-számítás PPP-k értékelésére való használata felveti egyrészt azt a kérdést, hogy mennyire lehetséges a PPP több évtizedet átölelő terjedelmére vonatkozóan megbízható becsléseket tenni a várható eredményekre és költségekre. Másrészt hogyan becsüljük a várható kockázatokat? Lehetséges-e a kockázatok becslésének szubjektivitását legitim szintre csökkenteni? Harmadrészt problémát jelent, hogy a számos becslés elkészítésekor kevés a használható benchmark (összehasonlító) adat. Az eddigi PPP-projektek megfelelő értékeléséhez meg kellene várnunk, míg a szerződések kifutnak és a generációk közti előnyök és kötelezettségek is érzékelhetőek lesznek (Hodge – Bowman [2004]). Ezek az összehasonlító adatok segítenének a becslések szubjektivitását csökkenteni. Ennek hiányában

nehéz az elemzés értékmentességét, objektivitását megítélni. Negyedrészt ilyen hosszú időszak alatt számos külső tényező is változik, ezért nehéz megmondani, hogy egy adott teljesítményelvárástól (amennyiben ez megfogalmazható) való esetleges elmaradás a PPP rossz megvalósításának, hibás koncepciójának vagy a külső, független tényezőknek tudható-e be inkább. Ötödrészt mit tudunk kezdeni a mérhető és nem mérhető hasznok (pl. a meggyógyított emberek életminősége) összeadásának problémájával? A hatodik kérdés, hogy problémás azt feltételeznünk, hogy reális alternatíva a „hagyományos állami beruházással” történő megvalósítás, mivel a PPP igen gyakran olyan esetekben merül fel, amikor a hagyományos megoldásra nincs mód⁸. Így erősen hipotetikus alternatívához (PSC: public sector comparator) mérjük a PPP potenciális hasznait (Shaoul [2005]; Ball et al. [2004]). Ráadásul tudva, hogy ilyenkor az egyetlen alternatíva az, hogy a közfeladatot az állam nem képes ellátni, igen nagy nyomás nehezedik az elemzés kidolgozóira a PPP számára kedvező eredmény kimutatásának irányába (Haggar [2004]). Ball et al. [2004] szerint nincs olyan dokumentált eset, amely a PSC-vel való összehasonlítás alapján a PPP alkalmazásának elvetéséhez vezetett volna (!). Végül probléma, hogy a VFM-számítás felveti a társadalmi időérték becslésének problémáját (Haggar [2004]). Például, mit mondunk akkor, ha az elemzés rámutat arra, hogy hagyományos módon 10 év múlva készülhet el az új börtön, míg a PPP valamivel nagyobb társadalmi költséggel ugyan, de már 2 év múlva képes a börtönt ugyanolyan minőségben biztosítani? Hogy „megéri-e” a beruházás előrehozása, annak mérlegelését igényli, hogy „hasznosabb-e” a börtön korai rendelkezésre állása a megoldás nagyobb költségénél. Ráadásul e költség nagy részét a PPP jellegéből adódóan a jövőben kell megfizetni, s ez a generációk közti tehermegosztás nem teljesen értékmentes problémáját is felveti.

Az elméleti problémák a gyakorlatban is jelentkeznek. Prud'homme ([2004], idézi Sadka [2006]) jelentése szerint a PPP-projektek várható költségeit általában alul, várható hasznait felülbecslik, méghozzá jelentős mértékben: 50 %-os vagy annál nagyobb hibák nem számítanak kivételesnek. Például a Csalagút (Channel Tunnel) első éves utasforgalma kevesebb, mint 25 %-a volt a francia vasúti társaság előzetes becslésének.

Amennyiben a PPP-t nem csupán mint egy közfeladat végrehajtásának módját, hanem mint a közpolitika formálásának eszközt (a prioritásképzéshez való hozzájárulást) értelmezzük, úgy a fent vázolt problémák még nehezebben operacionalizálhatók. A feladatok

⁸ Erre valóban így szoktak hivatkozni, valójában persze ez mindig politikai döntés függvénye. Itt most értsük úgy a feltételt, hogy a politikai döntés egyértelműen elutasítja (pl. költségvetési megszorítások kényszere miatt) a hagyományos állami beruházásból való megvalósítást.

értelmezésének e vitathatósága kétségtelenül rontja a PPP legitimációját és ezt mérlegelni kell a demokratikus kultúra fejlesztésére tett lehetséges (nem közvetlenül gazdasági) pozitív hatással szemben (vö. 2.3. fejezet).

Noha számos kihívással néz szembe a VFM-számítás, egyelőre mégsem áll rendelkezésre ennél jobb módszertan ahhoz, hogy a PPP állami oldalról vett célszerűségét átfogó módon értékelni lehessen, s a PPP megvalósításával kapcsolatosan legitim döntést lehessen hozni (Morallos – Amekudzi [2008]).

Üzleti megközelítésből azonban áthidalható ez a probléma, amennyiben abból indulunk ki, hogy egy mégoly bonyolult állami érték- és célrendszer hátterével is azonosítható egy olyan jól definiálható feladat, amelyre a magánfél szerződéses kötelezettséget tud vállalni (pl. a lakossági hulladék begyűjtése, vö. Spencer, [2008]). Ebben az esetben ugyanis a PPP mint üzleti vállalkozás már nem a VFM, hanem a vállalkozó tulajdonosi értékteremtésének logikája alapján törekedhet értéknövelésre. Ha a cél „jól” volt definiálva a szerződésben, azaz a cél elérése társadalmi érték növekedésével (végső soron VFM-haszonnal) jár, akkor az üzleti értékteremtő PPP egyúttal az állam oldaláról is legitimmé válik: egy definiált célt hatékonyan, kisebb kockázattal, végső soron az adófizetők számára olcsóbban ér el. A PPP-projektek egy részénél ez praktikus, ésszerű megoldás.

3.4.3. Kockázatmegosztás

Ball et al. [2004] felhívja arra a figyelmet, hogy a PPP mint megoldás költségei esetenként összességében magasabbak a hagyományos megvalósítás becsült költségeihez (PSC) képest, ha a kockázatmegosztás hatásától eltekintünk (l. még Redwood [2004]). Árnyalja e képet Anderson et al. ([2000], idézi Clarke – Healy [2003]) felmérésének eredménye, amely 29 angol PPP-projekt vizsgálatai alapján körvonalazódott: a PPP értékteremtésének mércéjeként használt VFM hat legfontosabb értéknövelő tényezője. Clarke – Healy saját felmérése [2003] ugyanerre a kérdésre az ír PPP-projektek kapcsán kereste a választ. A 4. táblázatból látható, hogy mindkét kutatás a kockázatmegosztás központi jelentőségét adta eredményül. Anderson et al. [2000] jelentésének további elemzése alapján Clarke – Healy végül megállapítja [2003], hogy az előrejelezhető költségmegtakarításoknak 60 %-a a kockázatmegosztás értékelésének következménye.

4. táblázat: A VFM értékteremtő tényezői a PPP-projektekben

A válasz kategóriája	Anglia		Írország	
	Összpontszám	Átlagos pontszám (max. 18)	Összpontszám	Átlagos pontszám (max. 9)
Kockázatmegosztás	338	15,36	34	8,50
Az outputok pontos meghatározása	267	12,14	32	8,00
A szerződés hosszú távú jellege	256	11,64	14	3,50
A teljesítménymérés és az ösztönzők	250	11,36	-	-
Verseny	232	10,35	27	6,75
A magánfél menedzsment-képességei	220	10,00	21	5,25
Innováció	-	-	26	6,50

Forrás: Anderson et al. [2000], idézi Clarke – Healy [2003] p. 22., valamint Clarke – Healy [2003]

A kockázattal való gazdálkodás kiindulópontja a lehetséges kockázatok azonosítása. A kockázat mára egy kereskedelmi terméké vált, amely azonosítható, árazható és a vele kapcsolatos felelősség jogilag átruházható (Hood – McGarvey [2002]). A kockázat PPP-ben való átruházása mégis legjobb esetben is nagyon zavaros, nehezen érthető fogalom, az állam szemszögéből nézve pedig rosszabb esetben egyértelműen a magánfél hasznát eredményezi. Ezzel kapcsolatban Lupton [1999] a kockázat megragadásához a következő kérdések megválaszolását javasolja:

- Milyen probléma merülhet fel?
- Milyen gyakran kell számítanunk erre?
- Mennyibe fog ez kerülni?

Mivel ez a megközelítés egyértelműen figyelmen kívül hagyja, hogy a kockázat nem csupán negatív események bekövetkezését jelentheti, célszerű egy másik csoportosítást is használni. Waring – Glendon [1998] megkülönbözteti a tiszta kockázatot (pl. a biztonsággal, tűzzel, környezetkárosodással kapcsolatos károk bekövetkezése) és a spekulatív kockázatot (pénzügyi befektetések, emberi erőforrásokkal, stratégiával kapcsolatos kereskedelmi és üzleti kockázatok). Utóbbiaknak nem a kategorikus csökkentése a cél, hanem a belőlük származó hasznok növelése, esetleges káraik elkerülése.

A PPP-vel kapcsolatban Hood – McGarvey [2002] több szerzőt idéz (Beck [1992]; Giddens [1998]), akik hangsúlyozzák, hogy a pusztán számszerűsíthető kockázatokon kívül, mivel a projektek közszolgáltatásokat (közfeladatokat) látnak el, társadalmi kockázati tényezők is jelentkeznek. Ezek operacionalizálására ugyanakkor nem vállalkoznak. Edwards – Bowen [2003] pedig felhívják a figyelmet arra, hogy a kockázat bizonyos értelemben társadalmi konstrukció, amely a projekt érintettjei döntéshozatalának következménye. Pragmatikus tanácsként ezért a hatékony kommunikáció jelentőségét hangsúlyozzák az egyes kockázati tételekkel kapcsolatban.

Hood – McGarvey [2002] megállapítják, hogy minden elméleti vita ellenére kialakult egy gyakorlati konszenzus, hogy a PPP-projektek esetében milyen kockázati kategóriákat kell figyelembe venni:

- tervezési kockázat;
- a projekt finanszírozásának kockázata;
- építési és működtetési kockázat, beleértve a karbantartást is;
- keresleti kockázat (a bevétel változékonysága);
- technológiai és avulási kockázat;
- szabályozási kockázat;
- a maradványértékkel kapcsolatos kockázat.

E kategóriák mindegyike (egy további, részletesebb csoportosítást ad Hardcastle – Boothroyd [2003]) részletes elemzést igényel és az egyes konkrét projektek esetén más-más tartalommal, és eltérő jelentőséggel bírhatnak. A prudens kockázatmenedzsment végett a kockázatok azonosításán túl szükséges azok nagyságának értékelése, árazása, illetve a csökkentésükért tehető lépések meghatározása⁹ (Chinyio – Fergusson [2003]).

Általánosságban igaz, hogy az állam célszerű, hogy átadjon minden olyan, a projekttel kapcsolatos kockázatot a magánfélnek, amelyet az jobban képes menedzselni (Teisman – Klijn [2000]; Grimsey – Lewis [2002a]; Grimsey – Lewis [2002b]), összességében kisebb költséggel (Hood – McGarvey [2002]). Ez szolgálja a projekt egészének érdekét, így lesz nagyobb a projekttel létrehozott, az üzlet és a társadalom számára értelmezhető érték. Egyszerű példával élve egy létesítménygazdálkodásban tapasztalt magáncég által működtetett

⁹ A kockázatmenedzsment számos konkrét eszközéről l. McDowall [2003]. Egy szemléleti keretet adó összetett modell a PPP kockázatmenedzsmentjéről: Akintoye et al. [2003].

stadionban nemcsak olcsóbb lesz az üzemeltetés, hanem érzékelhetően jobb is a szolgáltatás színvonala: csökken a kiégett lámpaizzók és a szerelés alatt álló liftek száma stb¹⁰.

A kockázatok tényleges megosztása egyrészt a közbeszerzési pályázat során megmutatkozó verseny függvénye, másrészt jelentősen befolyásolja a projekt szerkezete és a szerződés konkrét feltételei (Walsh [2003]). Ezen túlmenően pedig szélesebb körű gazdasági és társadalmi fejlemények is kihatnak a PPP-projektek kockázat-menedzsmentjére (pl. devizapiaci folyamatok, a fogyasztási hányad alakulása).

A várható költségek, illetve kockázatok becslésekor felmerül az alkalmazandó diszkontráta megválasztásának kérdése. Milyen diszkontrátát célszerű a PPP-projektekre alkalmazni? Grout [2003] ezzel kapcsolatban saját pénzügyi tesztjeire hivatkozva azt javasolja, hogy egyrészt az állami fél költségeinek diszkontálásakor (általánosságban) alacsonyabb rátát használjunk, mint az üzleti fél várható költségeinek és bevételeinek diszkontálásakor, másrészt ezeket a különböző diszkontrátákat kell alkalmaznunk magának (ugyanannak) a PPP-projektnek az értékelésekor is (hogy a kapott számítások értelmezése mindkét fél számára a megszokott gazdasági összefüggésrendszerben legyen értelmezhető). Sadka [2006] ezzel szemben amellet érvel, hogy mindig az üzleti fél által használt diszkontráta a mérvadó, mert a PPP-projekt üzleti projektként funkcionál, és az esetleges kudarcot az állam is csak költségek árán tudja kompenzálni¹¹. Ezt kiegészítve hozzáteszem, hogy az üzleti fél diszkontrátájára hat a PPP keretében történő kockázatmegosztás módja is.

A diszkontráta meghatározásával kapcsolatos vitától függetlenül vegyük észre, hogy konkrét vizsgálatot igényel, valóban képes-e egy bizonyos kockázatot a magánfél jobban kezelni, mint az állam (például kevesebb-e az orvosi műhiba egy magánklinikán, mint egy állami kórházban), illetve hogy bizonyos kockázatok az állam jövőbeli szakpolitikájától, döntéseitől függnnek, ezért ezeket magától értetődően az államnak kell felvállalnia (pl. a kötelező iskolai képzésben részt vevők száma). Ez utóbbiak az állam szempontjából endogén kockázatok. Ezeket ugyan elvileg a magánfél is fel tudja vállalni, technikai értelemben „beárazza”, ám mivel csekély befolyással tud lenni az ezt meghatározó (az ő szempontjából exogén) tényezők alakulására, valószínűleg ez összességében költségesebb megoldás, mint ha az adott esetben sokkal inkább kompetens állami félnél maradt volna a felelősség (Hood – McGarvey [2002]; vö. még Grimsey – Lewis [2002b]). Hogy a magánfél hogyan tudja a számára endogén kockázatokot csökkenteni, erről a 4. fejezetben lesz szó részletesebben.

¹⁰ Az állami intézmények kockázatmenedzsmenttel kapcsolatos hátrányáról empirikus elemzés: Hood et al. [2003].

¹¹ További szempontok a diszkontráta elméleti kiszámításához Cullis – Jones [1998] pp. 228-236.

3.4.4. Haszonszabályozás

Egy jól működő PPP esetében a vállalkozó által alkalmazott teljesítményt javító megoldások hozadéka részben a vállalkozó tulajdonosi értéknövelésében jelenik meg. Amennyiben valódi többletértéket hoz létre a vállalkozó, úgy a tőkeköltség feletti hozamot realizálhatja vele. Amennyiben viszont valamely piackudarc kihasználásával növeli a tulajdonosi értéket, úgy egy anomáliával állunk szemben, amelyet szerződéses alapon ki kellene zárni. Az e mögött húzódó közgazdasági logikáról részletesebben a 4.3. fejezet szól.

Az értéknövelő megoldások által elérhető többlethozam részben objektív számításokra alapul, részben alku tárgya. Az alkuhoz adhat segítséget az alábbi szempontok végiggondolása a kérdéses projekt kapcsán. Mennyit érhet a PPP-projekt az egyes felek számára? A megközelítéseket összefoglalóan mutatja be az 5. táblázat.

5. táblázat: A PPP-ben részt vevő üzleti félnek járó méltányos haszon becslési módjai

Megközelítés módja	Legitimáció alapja	Érvényességi korlátja
1. Költségmegtakarítás a PPP előtti állapothoz képest	<ul style="list-style-type: none"> A ténylegesen ismert részletes költségadatokról indul ki 	<ul style="list-style-type: none"> A megtakarítás felek közti megosztásának kérdése nyitva marad
2. A tisztán állami megvalósítás mennyibe kerülne	<ul style="list-style-type: none"> A közfeladat ellátásának tradicionális módjához képest vett értékteremtés 	<ul style="list-style-type: none"> Hipotetikus alternatívához viszonyít Politikai állásfoglalás megkerülhetetlen A létrehozott érték felek közti megoldása kérdéses
3. Társadalmi hasznok számszerűsítése	<ul style="list-style-type: none"> A projekt nélküli állapothoz (zéró bázis) képest létrehozott érték 	<ul style="list-style-type: none"> Becslési problémák a hasznok komplexitásából és jellegéből adódóan A hasznok felek közti megosztása kérdéses
4. Hasonló üzleti vállalkozások hasznához viszonyítás	<ul style="list-style-type: none"> Az üzleti fél várható hozamának piaci becslése 	<ul style="list-style-type: none"> Egyedi projektek, monopolisztikus tevékenység becslési problémái Az állam szerepének „árazása” kérdéses
5. Hasonló PPP-projektek hasznához viszonyítani	<ul style="list-style-type: none"> Létező és hasonló projektekhez viszonyítás 	<ul style="list-style-type: none"> A részletes információk korlátozott elérhetősége A politikai kontextus eltéréseinek figyelembe vétele

Az 5. táblázatba foglalt megközelítéseket részletesen kifejtettem egy háttér tanulmányban (Kozma [2009b]). A megközelítések alapján látható, hogy egyrészt nincs általános megoldás a méltányos haszon mértékének megállapítására. Az adott projekt feltételeitől, körülményeitől függ, hogy milyen megközelítésben érdemes a várható hasznot becsülni. Másrészt a méltányos haszon megállapítása szinte sohasem vitán felül álló kérdés, mindig mérlegelés tárgya, és részben túl is mutat a tisztán gazdasági elemzések vizsgálati körén (mivel nem tisztán piaci környezetben kell a hasznot megállapítani). Harmadrészt sose felejtjük, hogy a felek egymás rovására történő haszonszerzése nem tesz jót a projekt legitimitásának, ezért az alkunak a sokszor több évtizedig egymásra utalt résztvevő felek szempontjainak kölcsönös, fokozott figyelembe vételével kell történnie (Googins - Rochlin [2000]). Végül soron a projekt egészének sikere, a projekt egészének csökkentett kockázata az a cél, amely minden részt vevő fél közös érdeke.

3.4.5. A közérdek védelme: szabályozás, verseny, társadalmi részvétel

A PPP esetében a közérdeket a demokratikusan megválasztott politikusoktól kapott mandátum alapján a közintézmények feladata érvényesíteni. A PPP a piaci koordináció elemeinek asszimilálására vállalkozik a közintézményi menedzsmentben. Mivel ugyanakkor az állam szerepvállalása többnyire valamilyen piackudarc kapcsán merült fel, a szabad piaci koordináció a PPP keretében nem érvényesülhet. A közérdek intézményes védelmére van szükség.

Ennek a PPP-vel kapcsolatos szakirodalom alapján három főbb módja lehet. Egyrészt a PPP-specifikus szabályozás kialakítása. A PPP hosszú távú megállapodás, ám ahhoz hogy valóban hosszú távon tervezhető üzletet jelentsen, szükséges a jogi és politikai feltételrendszer megfelelő kialakítása (vö. Felsen – Szabó [2003]). A legtöbb országban nincs specifikus PPP-szabályozás, hanem egyedi kormányrendeletekkel kell az egyes PPP-projektek hiányzó jogi feltételrendszerét kialakítani. Magyarországon is egyre gyakrabban fogalmazódik meg az igény valamilyen általános PPP-szabályozási joganyag kialakítására.

Túl az elkészítendő törvényi PPP-szabályozáson a PPP szerződésének is rendeznie kell az adott projekt kapcsán felmerülő sajátos helyzet jogi megoldásait. Amennyiben fennáll a veszélye annak, hogy a PPP szerződő feleként fellépő vállalkozó saját tulajdonosi értéknövelésének egyes lépései a társadalom egésze érdekét sérthetik, úgy ezt lehetőség szerint előzetesen ki kell zárni a szerződéses szabályozással. Egy távhőszolgáltató vállalat például ne tehesse meg szabadon, hogy egy mértéken felül megemelje az árakat, mivel ezzel

egyes népességcsoportokat politikailag (az állampolgári közösség értékfelfogása alapján) fel nem vállalható léthelyzetbe sodorna. Az e szabályozás mögött meghúzódó közgazdasági logikát részletesebben bemutatja a 4.3. fejezet.

Törekedni kell ugyanakkor arra, hogy lehetőség szerint a piacihoz hasonló versenykörülményeknek tegyünk ki a PPP-ben részt vevő üzleti felet. Ennek két módja lehetséges: a PPP pályázati kiírásakor lehetőség szerint legyen minél érdekibb a verseny a pályázók között, akik így a társadalom számára minél kedvezőbb ajánlatokkal törekedjenek a megbízás elnyerésére (Vining – Boardman [2008]; Weiermair et al. [2008]). Másrészt a szerződés aláírását követően, a projektfeladatok megvalósítása során kedvező, ha sikerül olyan feltételeket kialakítani, hogy a PPP keretében nyújtott szolgáltatásnak legyen a fogyasztók számára valódi alternatívája. Egy nagy folyó felett átívelő híd üzemeltetője például érdekelt lesz a hatékony forgalomszabályozásban és versenyképes árképzésben, ha a közlekedők másik útvonalat is választhatnak a folyón való áthaladásra. Noha ez a verseny általában korlátozott mértékű, a vállalat piaci logikájával jobban összeegyeztethető, mint egy hasonló ösztönző szándékkal készült jogi szabályozás. A PPP versenypolitikai szempontból ellentmondásos helyzetének részletesebb elemzését egy háttér tanulmányban (Kozma [2009d]) foglaltam össze.

Vannak olyan helyzetek, amikor sem a jogszabályi és szerződéses szabályozás, sem a szabályozott versenyfeltételek kialakítása nem elegendő a közérdek megfelelő érvényesítéséhez a PPP keretében. Ezekben az esetekben a szakirodalom számos szerzője a társadalmi részvétel előtérbe helyezését javasolja. Így egyrészt csökkenthető a képviselői demokrácia anomáliáinak legitimációt csökkentő hatása, másrészt a PPP menedzsmentje számára a kulcsfontosságú külső érintettek, állampolgári közösségek elvárásai is közvetlenebbül érzékelhetők, befolyásolhatóbbak lesznek. Ez egyrészt a PPP politikai kockázatának csökkentésén keresztül közvetlenül hat a tulajdonosi értéknövelésre; különösen azokban az országokban, ahol az egyes szakpolitikai területek kevésbé valamilyen jól megfogalmazott szakmai stratégia mentén fejlődnek, hanem sokkal nagyobb a szerepe a rövid távú politikai küzdelemnek az egyes szakpolitikai lépések kialakításában. Másrészt a társadalmi participáció intézményesülése a PPP-projektekben az állami fél számára kiemelten fontos, alapvető demokratikus jogok érvényesítésének ad teret. A társadalmi részvétel PPP-ekkel kapcsolatos kérdéseinek részletesebb elemzését egy háttér tanulmányban (Kozma [2009d]) mutattam be.

4. Üzleti értékteremtés

A PPP üzleti szerződő fele számára a célt egyes kiemelt érintettjeinek kiszolgálása jelenti. Az ő elvárásainak való megfelelés adja gazdálkodástani értelemben egy vállalat létének értelmét. Az ezt kifejező szemléletnek a rövid bemutatására vállalkozom ebben a fejezetben, bemutatva azt is, hogy a kutatásom szempontjából központi jelentőségű tulajdonosi értéknövelés szemlélete milyen lehetőségeket jelent a PPP sikere számára.

4.1. A kettős értékteremtés mint az üzleti vállalkozások átfogó szemléleti kerete

Chikán ([2003a] p. 24.) definíciójából kiindulva üzleti vállalkozásnak nevezzük azt az emberi tevékenységet, amelynek alapvető célja fogyasztói igények kielégítése nyereség elérése mellett. E meghatározásnak két olyan hangsúlyos szemléleti pontja van, amelyeket a kettős értékteremtés fogalmával szoktunk jellemezni.

A kettős értékteremtés koncepciója (Chikán [2003b]) arra hívja fel a figyelmet, hogy az üzleti vállalkozások (ideáltipikus esetben mindig) egyrészt fogyasztói érték, másrészt tulajdonosi érték létrehozására törekednek. Az alapvető cél definíciójában a fogyasztói igény kielégítése konceptuálisan a fogyasztói érték, a profitszerzés a tulajdonosi érték növelésével függ össze elsősorban (noha nincs teljes ekvivalencia a fogalmak között). A vállalat a fogyasztó számára hasznosságot jelentő terméket vagy szolgáltatást kínál. Amennyiben ez a hasznosság a fogyasztó számára nagyobb értéket jelent, mint az érte fizetendő piaci ár nagysága, úgy a fogyasztó számára a vállalatnak sikerült a fogyasztói értéket növelnie. A kettős értékteremtés szemlélete alapján ugyanakkor ez a tranzakció arról az oldalról is megítélendő, hogy a szolgáltatás nyújtásáért (a termék értékesítéséért) kért piaci ár mennyiben képes az adott termék vagy szolgáltatás előállításának költségeit meghaladni. Képes-e a vállalat az adott termék vagy szolgáltatás értékesítésével nyereséget elérni, s ezzel a tulajdonosok értéknöveléséhez hozzájárulni¹². A vállalat mindkét fő érintettjének az értéknöveléséhez igyekszik hozzájárulni, ez létének értelme a kettős értékteremtés szemlélete alapján.

¹² Valójában a tulajdonosi értéknövelés ennél differenciáltabb módon kalkulálható. Ennek részletes bemutatása a 4.2-es fejezetben olvasható.

A fogyasztói (vevői) érték¹³ növelésének szemlélete (vö. Gelei [2006] pp. 50-58. és Wimmer [2001] p. 2.) a fogyasztóorientáltságnak egy folyamatorientált megközelítése, amely a vállalat, illetve vezetőinek teljesítményét teszi értékelhetővé (vö. Neely et al. [2004] p. 270.). Ezzel igen nagy szemléletbeli jelentősége van: a PPP szempontjából fontos fogyasztóorientáltságot az üzleti vállalkozások ezen a szemüvegen keresztül nézve tudják megítélni, illetve számon kérni az alkalmazottaktól (vö. még a tulajdonosi értéknöveléssel való kapcsolat szempontjából Wimmer [2001]).

Valójában a fogyasztói érték növelésének koncepciója számos eltérő megközelítés alapján jelenik meg a szakirodalomban. Érdekes végigkövetni ezek fejlődését, amely Schmitt [2003] szerint a termékközpontú értékesítési szemlélettől, a Kotler-féle marketing-koncepción és a közelmúltban előtérbe kerülő CRM-en (Customer Relationship Management) keresztül a fogyasztói élménymenedzsmentig tart (vö. Schultz [2003]). Ez utóbbi nem a terméket és az azzal kapcsolatos konkrét elégedettséget, hanem a fogyasztókkal való hosszabb távú kapcsolat fogyasztók számára értelmezhető élményét helyezi a középpontba¹⁴ (pl. nem az Audi A3-sal kell elégedettnek lenni – ez ma már alapvető elvárás –, hanem az Audihoz mint szolgáltatóhoz kapcsolódás élménye kell, hogy a fogyasztó számára döntő legyen). A PPP szempontjából azonban bármelyik konkrét irányzat szemléletét sikerül asszimilálni a közszolgálatba/közigazgatásba, az kétség kívül a piackonform megoldások átvétele irányába tett lépés, amely segítheti a közintézményi menedzsment reformja által célzott problémák megoldását.

A fogyasztói érték – különösen annak újabb értelmezései szerint – nagyrészt szubjektív (vö. Hofmeister et al. [2003] p. 43.), s az üzleti vállalkozásoknak ezt meg kell tanulniuk kezelni, a saját cél- és ösztönzési rendszerükbe beépíteni (Malthouse [2003]). A marketing szakirodalma ehhez a pszichológia határterületén vizsgálódik (Zaltman [2003]; vö. Wells [1993]; Carpenter – Nakamoto [1989]; Petty et al. [1983]), hogy segítse a döntéshozókat a fogyasztók gondolkodásának módját, és ebből következő vásárlói döntéseit megérteni.

¹³ Differenciáltabb elemzéssel megkülönböztethető a vevő a fogyasztótól. Utóbbi a végső felhasználót jelenti (pl. a csecsemő), míg a vevő az, aki a vásárlással, termékválasztással kapcsolatos döntést meghozza (pl. az édesanya). A mostani tárgyalás szempontjából e különbségnek nincs központi jelentősége.

¹⁴ E kapcsolatok értékét a jövőbeli üzletmenethez való hozzájárulás vonatkozásában számszerűsíteni is lehet, ezzel az üzleti modell kialakításakor figyelembe vehetők. Ennek lehetőségeiről és meglévő korlátairól l. Juhász [2005], főleg p. 39., valamint Wimmer [2005]. Egy kapcsolódó kutatás ennek stratégiai elemzéséről, a szervezet helyett a kapcsolat középpontba állításával Pecze [2005].

E kérdéskör megértésének nagy jelentősége lehet a PPP-n keresztül a közszolgáltatások reformjában. Ha a fogyasztói döntések szubjektivitását tudomásul vesszük, részben szakítanunk kell a részletekbe menő szabályozásra, egységesítésre, standardizált szolgáltatásra épülő gyakorlattal. Helyette az egyes fogyasztók egyes szolgáltató személyekkel való kapcsolatának számos partikuláris eleme – és ezzel számos egyedi döntés – kap hangsúlyt. A szolgáltatási folyamat valójában egyre részletesebb standardokat követve, mégis a fogyasztók egyéni igényeit minden korábbinál nagyobb mértékben figyelembe véve kell, hogy megvalósuljon (Mulhern [2003] p. 206; Petrisson – Wang [2003]; vö. Iacobucci – Calder [2003] p. 1.). Egy pénzügyi tanácsadó szolgáltatásokat nyújtó cég például saját tevékenységéhez nagy számú standard eljárást használ az összetett, üzleti kockázatot hordozó, és eredményét tekintve szubjektív megítéléssel szembesülő szolgáltatása miatt – ezek alkalmazásán az üzlet stabilitása, az elvárható minőség teljesítése múlik. Mégis minden egyes ügyfél kiszolgálásakor mérlegelni kell, hogy az ügyfél külön kérésére el lehet-e, el szabad-e térni valamelyik előírástól (egy kockázatot korlátozó jogi klauzula kivétele a szerződésből, egy állásfoglalás vállalása annak óvatos elhárítása helyett, kis minta-elemszámú kutatás elvégzése a korlátozott költségkeret miatt stb.): ez prompt üzleti döntést igényel. Az ilyen gyors döntéshozatal egy szolgáltató üzlet számára létkérdés¹⁵ – ennek a gyakorlatnak és szemléletnek az átvitele (asszimilálása) a közszolgáltatásba a közérdek kiemelt védelmének igénye (és ennek következményei) miatt nagy kihívás¹⁶.

A kettős értékteremtés másik oldalát, a tulajdonosi értéknövelést, annak kutatásomban való kiemelt jelentősége miatt a következő alfejezetben részletesebben is bemutatom.

4.2. A tulajdonosi értéknövelés szemlélete

A tulajdonosi értéknövelés szemlélete (Rappaport [2002]) szerint vezetett vállalat célja, hogy befektetéseivel a tőkepiaci elvárásnál nagyobb hozamot érjen el. Erre versenyelőny kialakításával és meghatározott ideig való fenntartásával lehet képes. A versenyelőnyre épülő tulajdonosi értéknövelés nem a vagyon újraelosztásával jön létre, hanem összességében többletérték létrehozásával (Reszegi [2002]). Közgazdaságtani szempontból ezért a tulajdonosi értéknövelés a piacgazdasági feltételek vállalatok által való hasznosításának központi kérdése.

¹⁵ Árnyalják ezt az üzleti teljesítménymérés gyakorlatban tapasztalt hiányosságai. Ennek empirikus hátteréről l. Wimmer [2004], főleg p. 9.

¹⁶ Ebbe az irányba mutat ugyanakkor a közszolgáltatás-közigazgatás decentralizációjának tendenciája. Korlátot jelent a közérdek védelme érdekében személytelen, professzionális (Max Weber-i) bürokrácia belső logikája.

A tulajdonosi értéknövelés szemlélete értéknövelő stratégiák megvalósítását célozza. Ennek érdekében a vállalat előtt álló stratégiai lehetőségeket le kell fordítani az általuk termelt pénzmennyiségre. Az így a jövőben termelt készpénzállomány alakulása (l. 6. táblázat), illetve ennek finanszírozási költsége az értékteremtés pénzügyi kifejezésének központi eleme. A pénzügyileg nem kifejezhető várható hasznok és költségek legfeljebb áttételesen, közelítő becsléseken keresztül kapnak szerepet az értéknövelés értelmezésében.

6. táblázat: A vállalat szabad pénzáramlásának számítása

+	Működési eredmény
+	Értékcsökkenési leírás
=	EBITDA (kamat- és adófizetés előtti nyereség, az értékcsökkenés levonása nélkül)
-	Tényleges (készpénzes) adófizetés
=	Adófizetés utáni működési pénzáramlás
-	Befektetés (eszközlekötési növekmény) a nettó működő tőkébe (forgóeszközök csökkentve a kamatfizetéssel nem terhelt rövid távú kötelezettségekkel)
-	Befektetés hosszú távú eszközökbe (a befektetett eszközök lekötésének növekménye)
=	Szabad pénzáramlás

Forrás: Martin - Petty [2000] p. 53.

Az 1970-es években még a rövid távú nyereségorientáltság jellemezte a vállalatvezetők magatartását. A globalizálódó tőkepiacon (főleg az amerikai) az 1980-as években kibontakozó vállalatfelvásárlási hullám ugyanakkor felhívta a figyelmüket a tulajdonosi értéknövelés jelentőségére (Martin – Petty [2000] pp. 12-13.). Egy jellemző forгатókönyv szerint amelyik vállalat nem hatékonyan működött, nem értéknövelő stratégiát folytatott, az felvásárlási célpont lett. A felvásárlást követően pedig az új tulajdonos leváltotta a vezetőket és új stratégiával vagy hatékonyabb működéssel növelni tudta a tulajdonosi értéket. Az ez ellen való védekezés a pozícióban lévő vállalatvezetők részéről a tulajdonosi érték növelésére való törekvés volt, mert ha ebben sikeresek voltak, sokkal kisebb eséllyel vásárolták fel a vállalatot. A felvásárlás fenyegetése fegyelmező erőként hatott a vezetőkre. Ez a folyamat felhívja a figyelmet a tulajdonosi értéknövelés szemléletének a piacgazdaságban betöltött forrásallokációs szerepére.

A szemléletet támadják a társadalmi felelősség oldaláról: miért a tulajdonosok érdekeit helyezi a középpontba, például a fogyasztók, az alkalmazottak vagy a társadalom különböző

csoportjaival szemben. Rappaport logikája szerint (Rappaport [2002] pp. 20-21.) a társadalmi döntések meghozatalához a vállalat leginkább azzal járulhat hozzá, hogy termelékenységét növelve munkahelyeket teremtsen, hatékony üzleti működésének eredményeképpen pedig nyereségéből az államnak adót fizet. Ezzel téve lehetővé, hogy a közösségi döntések meghozatalának folyamatát az állami intézményrendszer képes legyen – a vállalatnál hatékonyabban – működtetni.

A vállalat versenyképessége az üzletben érdekelt tulajdonosok és a társadalom többi érintettje érdekei között a „közös nevező”: a vállalatnak fennmaradásához készpénzt kell termelnie, ehhez hatékonyan kell működnie, hosszú távú szemlélettel. A cél, hogy minden érintett partnerként vegyen részt az értéknövelésben, valamint az értékmegosztási folyamatot (az értéknövekményből rá eső részt) igazságosnak érezze (Rappaport [2002] p. 25.). A felek nem egymás rovására, hanem egymással együttműködve vehetnek részt az értéknövelésben. Ezzel lesz a vállalat működése fenntartható, így képes gyakorolni társadalmi felelősségét, nem pedig a tulajdonosi hozamok alárendelésével.

Világos, hogy a fenti logika egy ideáltipikus, modellszerű működés alapján írja le a tulajdonosi értéknövelés társadalmi-gazdasági szerepét. A gyakorlatban számos rendellenesség léphet fel, amikor például a szemlélet nem vagy nem megfelelő alkalmazása az érintettek rovására eredményezi a tulajdonos értéknövelését (pl. a fogyasztók megtévesztése, a szabályozás opportunista kijátszása). Ezek ugyanakkor kivételnek, a rendszer anomáliájának tekinthetők, nem képezhetik a tulajdonosi értéknövelés szemléleti lényegének kritikáját, legfeljebb alkalmazási korlátaira mutatnak rá.

4.2.1. A tulajdonosi érték növelésének elemei

A tulajdonosi érték a vállalat értékéből származtatható. A vállalat értéke pedig a szemlélet alapján az előrejelzett, jövőben termelt pénzáramlások jelenértékeként kalkulálható. Módszertanilag a készpénzáramlás előrejelzése az explicit előrejelzési időszak pénzáramaira és a maradványérték kalkulációjára bontható. Figyelembe kell vennünk a vállalat rendelkezésére álló, ugyanakkor a működéshez nem vagy alig használt eszközöket is. Ennek alapján a vállalat értékének struktúrája a következő¹⁷:

¹⁷ Amennyiben indokolt, természetesen lehetséges több szakaszra bontani az értéknövelés időszakát, például egy kezdeti intenzív növekedést egy mérsékelt növekedési szakasz követhet, majd ezután az értéknövelés nélküli, a maradványértékkel kifejezett időszak következhet.

Vállalat értéke = az előrejelzési időszak működési pénzáramlásainak jelenértéke +
+ a maradványérték +
+ a működésben nem használt eszközök

A tulajdonosi értéket pedig ebből az idegen tőke értékének¹⁸ kivonásával kaphatjuk meg:

Tulajdonosi érték = a vállalat értéke – az adósság értéke

Most nézzük végig a fenti elemek kalkulációjának módját, illetve tartalmi értelmezését, hogy a gyakorló vállalatvezetők számára is értelmezhető megoldásokat körvonalazhassunk általuk.

Az előrejelzési időszak pénzáramlásai

Az előrejelzési időszak működési pénzáramlásai az alábbi logika alapján strukturálhatók:

Pénzáramlás = pénzbeáramlás – pénzkiáramlás

Ezt ugyanakkor célszerű felbontanunk olyan elemekre, amelyek befolyásolásával a vállalatvezetés értéknövelő tevékenységeket, akciókat valósíthat meg. Ennek alapján:

Pénzáramlás = [(az előző évi árbevétel nagysága) (1 + az árbevétel növekedési üteme)
(a működési eredményhányad) (1 – a készpénzes adókulcs)] –
– (a befektetett és a működő tőke lekötésének növekménye)

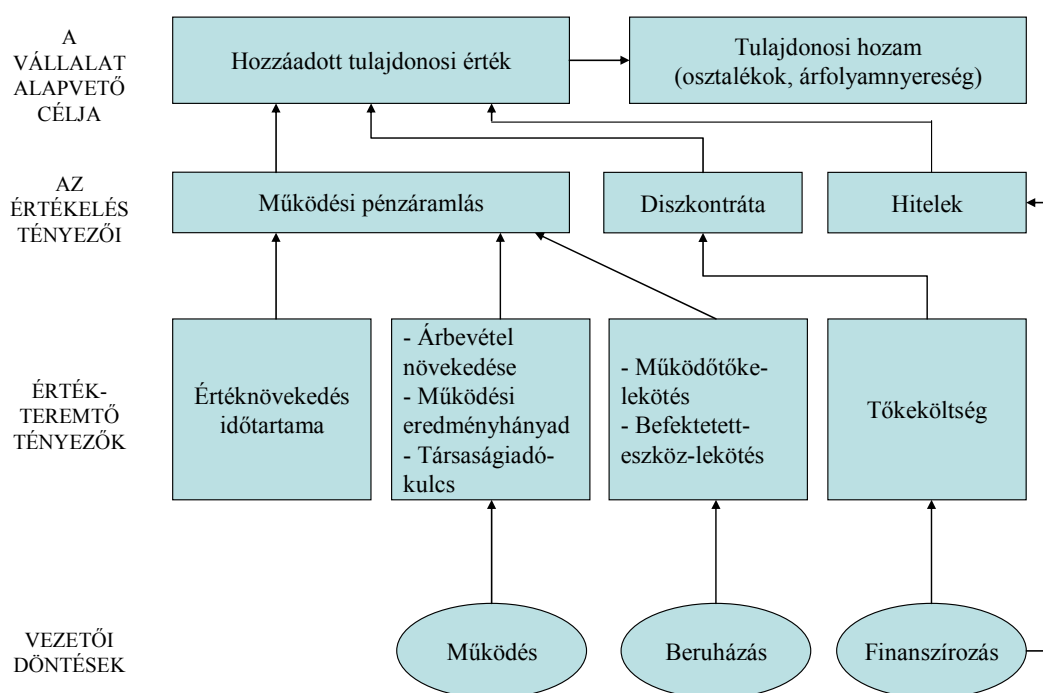
A vállalat értékének számításához ezt a becsült pénzáramlást a tőkepiaci elvárásokat tükröző vállalati tőkeköltséggel kell diszkontálnunk. A tulajdonosi érték számításának az egyenletek által definiált logikai összefüggését illusztrálja a 7. ábra.

Az ábrán látható értékteremtő tényezők az ún. makrotényezők, amelyek minden vállalat esetében azonosíthatók és a tulajdonosi érték növelésének főbb tényezői. Minden

¹⁸ Ezek a kamatfizetéssel terhelt tartozások és más kötelezettségek, valamint a nyugdíjfizetési kötelezettségek. Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban adósságnak hívom őket.

egyes vállalat esetében ugyanakkor léteznek mikrotényezők is, amelyek megmutatják, hogy például a működési eredményhányad növelése az anyagköltségek vagy a munkabérek csökkentésén keresztül lehet nagyobb hatással a tulajdonosi érték alakulására. E mikrotényezők vállalatspecifikusak, azért általánosságban nem határozhatók meg. Most tekintsük végig a makrotényezők értelmezését főbb vonalakban.

7. ábra: A tulajdonosi értéknövelés hálójá



Forrás: Rappaport [2002] p. 72.

Az *árbevétel növekedési ütemére* hatással lehet, ha sikerül versenyképes árakat fenntartani a termékpiacon, prémiumárakat a prémiumtermékek piacán, illetve ha sikerül piacot szerezni, a piaci részesedést növelni. A *működési eredményhányad növelését* segíti elő, ha a méretgazdaságosságot az összes tevékenységben kihasználjuk, a tanulási folyamat hatékonyságát javítjuk (standardizáció, ütemezés javítása stb.), költségeket csökkentünk a beszállítókkal való kapcsolatunkban (pl. rendelésfeldolgozás, terméktervezés) és az értékesítési csatornáknál (disztribúció kiszervezése stb.), valamint az értéket nem teremtő, de az általános költséget növelő tényezőket megszüntetjük (szervezeti széttagoltság, nagy létszámú titkárság stb.).

A *készpénzes adókulcs* az adott évben fizetendő, a működési eredményt terhelő adó. Csökkentésére főleg a több országban is működő vállalatoknak van lehetősége az egyes országok adózási rendszere eltéréseit figyelembe vevő adóoptimalizálással.

A *befektetett eszközök lekötésének növekménye* (ez a beruházások és az értékcsökkenési leírás különbségéből áll) csökkenthető a kihasználtságukat növelő megoldásokkal (kapacitásgazdálkodás), a termelékenységét növelő eszközök beszerzésével (korszerűbb technológia, kisebb munkaerő-igény), a kihasználatlan eszközök értékesítésével és az eszközök alacsonyabb költség mellett való beszerzésével (pl. vásárlás helyett lízing). Csökkenthető a meglévő eszközök karbantartására fordított összeg, amennyiben ez nem jár az eszköz várható élettartamának jelentős csökkenésével. A *működő tőke lekötésének növekménye* (amely az értékesítés növeléséhez szükséges) csökkenthető a készpénzszint minimalizálásával, a vevőszámlák behajtása átlagos időszükségletének csökkentésével (ha ez a stratégiával összhangban van), a készletszint csökkentésével a vevők által igényelt kiszolgálási szint veszélyeztetése nélkül, illetve a szállítók felé a lehető legjobb feltételek elérésével. Damodaran ([2002] p. 840.) felhívja arra a figyelmet, hogy a fogyasztókról való friss és megbízható információk nagy mértékben segítik a működő tőke csökkentését (készletek és vevőtartozások) az értékesítés növelésének veszélyeztetése nélkül.

A *tőkeköltség* az a hozam, amely alapját képező pénzáramlásra a hitelezőknek és a tulajdonosoknak is vannak követeléseik, tőkerészesedésük arányában. Az adósság költsége, mivel rögzített feltételű szerződésekre épül, közvetlenül kalkulálható. A saját tőke költsége ugyanakkor egy implicit megtérülési rátaként fogható fel, amely a kockázatmentes hozamon felüli kockázati prémiumot is tartalmazza. Ez szükséges ahhoz, hogy a vállalat részvényeinek megvásárlására vagy megtartására ösztönözze a jelenlegi és leendő tulajdonosokat. Kalkulációjának módja:

$$\text{Saját tőke költsége} = \text{kockázatmentes hozam} + \text{kockázati prémium}$$

A tőkeköltség függ részben vállalatától független tényezők alakulásától, valamint olyan tényezőktől is, amelyeket a vállalat befolyásolni tud (vö. Ogden et al. [2003] pp. 36-44.). A PPP értéknövelése szempontjából ez utóbbiaknak van nagyobb jelentősége. Csökkenthető a tőkeköltség az optimális tőkeszerkezet megcélzásával (itt főleg adózási, illetve kockázati szempontokat kell figyelembe venni), a legkisebb pénzügyi költséggel járó pénzügyi eszközök kiválasztásával (pl. az eszközök és a források élettartamának egymáshoz

illesztésével, egyes kockázatok fedezésével), illetve az üzleti kockázat csökkentésével. Utóbbit segítheti, ha a nagy vevőktől való függőségét a vállalat csökkenteni tudja hosszú távú megrendelésekkel, vagy más irányban reklámmal, új termékadási lehetőségekkel, új hasznosítási módok fellelésével stb. A vállalat árbevételének növekedésével a fix költségek aránya csökken, s ez az üzleti kockázatot is csökkenti. Meg kell fontolni, hogy lehetséges-e a fix költségek arányát csökkenteni más módon is, pl. kiszervezéssel, a jövedelmek eredményhez kötésével.

A maradványérték

A maradványérték kalkulációját részletesen bemutatja pl. Copeland et al. [1990]. Itt most csupán ennek illusztrációjára vállalkozom. Számítását az explicit előrejelzési időszak pénzáramlásaitól elkülönítetten kezeljük, ugyanakkor a maradványérték nagysága függ az előrejelzési időszaktól alkalmazott előfeltevésektől. Becslésének alapja az előrejelzési időszak végi pénzáramlás, valamint az arra az időpontra vonatkoztatott elképzelésünk a vállalat versenypozíciójáról, további növekedési esélyeiről (Rappaport [2002] pp. 56-57.). Ez utóbbi függvényében feltételezhetjük, hogy a vállalat rövidesen befejezi működését, mert a továbbiakban nem képes a tőkekötség feletti hozamot biztosítani, vagy a tevékenység folytatását tekinthetjük reális lehetőségnek. Ennek alapján a maradványérték becslése vagy likvidációs értéként vagy örökjáradékként oldható meg.

A likvidációs érték a meglévő eszközállomány értékesítésének lehetőségével számol, mivel a vállalat nem folytatja tevékenységét. Az örökjáradék számításának konceptuális lényege pedig, hogy feltételezzük, a vállalat folytatja a tevékenységét, ám nem lesz képes tartós versenyelőnyt fenntartani, ezért csupán a minimálisan elvárt hozamot fogja biztosítani¹⁹. Amennyiben a vállalat a tőkekötséggel egyenlő hozamot termel, matematikai összefüggés alapján nem lesz jelentősége annak, hogy a hátralévő időszak pénzáramlásai az egyes évek vonatkozásában milyen módon térnek el egymástól. Az előrejelzési időszak végi pénzáramlást állandó éves pénzáramlásnak tekintve örökjáradékként foghatjuk fel a hátralévő időszak pénztermelését. Ennek jelenértéke az alábbiak szerint számítható:

Az örökjáradék jelenértéke = éves pénzáramlás / megtérülési ráta

¹⁹ Valójában kérdés, hogy hogyan kell kezelni azokat a viszonylag rövid távú projekteket, amelyeknél van folyamatos működés az explicit előrejelzési időszakot követően, ugyanakkor nem korlátlan, hanem csupán meghatározott ideig.

Ezzel tehát nem feltételezzük, hogy minden hátralévő évben azonos nagyságú lesz a pénzáramlás, csupán belátjuk, hogy a pénzáramlás ingadozása nem lesz hatással a vállalat értékére.

Az explicit előrejelzési időszak az értéknövelő (pozitív nettó jelenértékű) stratégiák megvalósításának időszaka. Ezalatt a vállalat kompetitív feltételek mellett szerez forrásokat, ugyanakkor kiaknázza a termékpiac tökéletlenségét és ezzel a tőkeköltség feletti hozamot ér el: értéknövelést hajt végre. A termékpiac tökéletlenségeinek megnyilvánulása lehet a belépési korlátok léte: a méretgazdaságosság, a termékdifferenciálás, az átállási költségek stb. Az előrejelzési időszak végére ugyanakkor a versenytársak feltételezésünk szerint képesek lesznek belépni a piacra és fellépésükkel a tőkeköltség szintjére csökkenteni az iparági vállalatok hozamát (a projektek nettó jelenértéke zérus lesz). A továbbiakban a számítás logikája szerint a vállalat tulajdonosi értéknövelése zérus.

A vállalat törekszik arra, hogy *az értéknövelés időszakát meghosszabbítsa*, például márkanevek felépítésével, licencek, jogi védelmek kialakításával, jelentős költségelőnyt biztosító szerződésekkel (hosszabb távú megrendelések, exkluzív értékesítési csatornák, olcsó munkaerő).

A működésben nem használt eszközök

A vállalat rendelkezik olyan eszközökkel, amelyek nem lényegesek a működéshez, s ezért hasznosításuk nem jelenik meg a működési pénzáramlás tételei között. Ennek ellenére értékkel rendelkeznek és pénzzé tehetők, ezért indokolt őket a vállalat értékbe beszámítani. Különböző piacképes értékpapírok és más befektetések tartoznak például ide.

4.2.2. A tulajdonosi értéknövelés kiemelt összefüggései

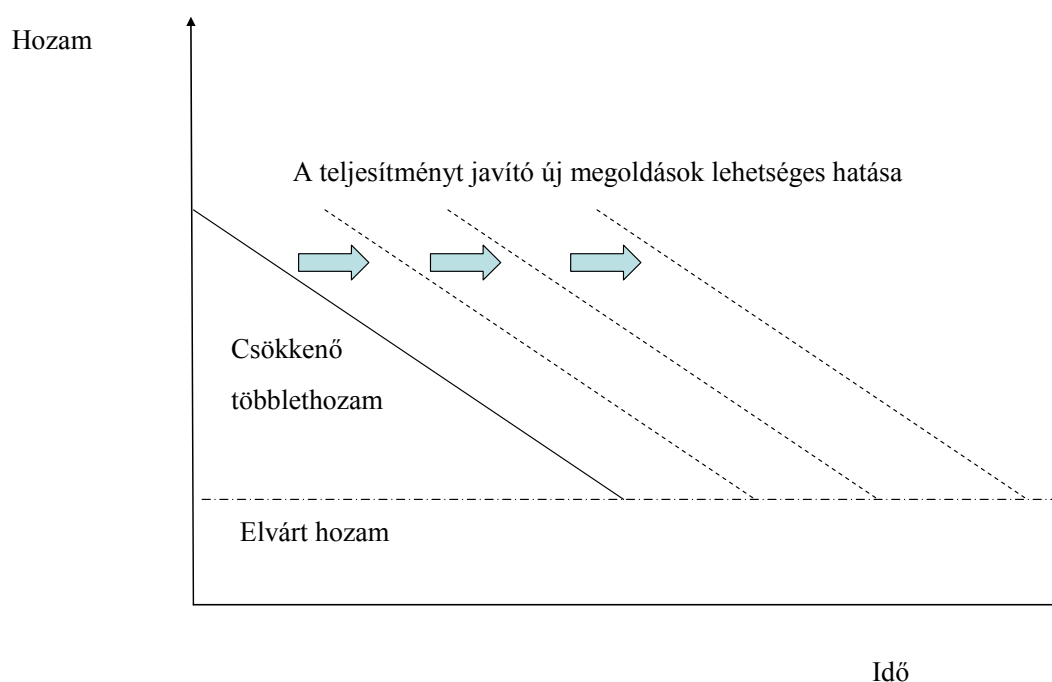
A tulajdonosi érték növelése csak egy meghatározott időszakban lehetséges, ameddig a versenytársak nem képesek gyorsan reagálni a vállalat által létrehozott, a tőkeköltséget meghaladó hozam megjelenésére. Másrészt fejlett tőkepiacokon a vállalat tulajdonosai elvárásaikba beépítik a jobb teljesítményt, s ezzel emelkedik a részvény értéke. Ezt követően a további tulajdonosi értéknöveléshez újabb megoldások szükségesek. Ezt illusztrálja a 8. ábra.

Knight ezt a tulajdonosi értéknövelés „csúszós lejtőjeként” (slippery slope) értelmezi, azaz egy-egy jó vállalati megoldásnak az elvártnál nagyobb hozama fokozatosan megszűnik, s

ekkor a tulajdonosi értéknövelés csak újabb, a teljesítményt javító megoldások megvalósításával érhető el (Knight [1998] p. 41.).

Az is következik a tulajdonosi érték számításának módjából, hogy nem a mindenáron való növekedést ösztönzi. Amennyiben a működési eredményhányad egy kiszámítható küszöbértéket nem ér el, úgy az árbevétel növelése nem teremt tulajdonosi értéket. Az értéknöveléshez jobb megoldásokra, s nem feltétlenül a meglévők alkalmazási volumenének növelésére van szükség.

8. ábra: A tulajdonosi értéknövelés „csúszós lejtője”²⁰



Forrás: Knight [1998] magyarázata alapján

A tulajdonosi értéknövelés tehát folyamatosan jobb teljesítményt követel a vállalatoktól, s ezzel többletérték létrehozását szolgálja. A többletértékből pedig kaphatnak a vállalat különböző érintettjei is, ezért a tulajdonosi értéknövelés nem az érintettekkel szemben, hanem velük együttműködve valósítható meg. Nem az érintettektől csoportosít át vagyont vagy jövedelmet a tulajdonosoknak, hanem többletértéket hoz létre.

A szemlélet a számszerűen előrejelzett hasznokkal és kiadásokkal számol, amelyek a pénzáramlásban jelentkeznek. Ebből következően nem jelennek meg a nem számszerűsíthető hasznok és kiadások (pl. az emberi élet értéke, az egészség értéke, a társadalmi részvétel mint

²⁰ Az ábra az egyszerűség kedvéért az elvált hozamot konstansnak feltételezi, s csak az ehhez képest vett csökkenő többlethozamokat ábrázolja.

demokratikus érték). A módszer e korlátját világosan látnunk kell, amikor alkalmazásának hatásait értékeljük.

4.3. A tulajdonosi értéket növelő lehetőségek PPP keretében

A PPP a piaci logika asszimilálásának egyik eszköze lehet a közfeladatok ellátásában. A piaci logika teljes átvétele nem lehetséges, mert az állam gazdasági szerepvállalása a legtöbb esetben éppen a piaci kudarcok léte miatt merült fel. A tulajdonosi értéknövelés szemléletének a piaci környezetben való érvényesüléséhez hasonló feltételrendszert kell kialakítani a PPP-ben érintett tevékenységek kapcsán. Ez szabályozott verseny kialakítását feltételezi.

A piaci logikához hasonlóan, a vállalkozónak a jobb teljesítményt lehetővé tevő megoldásai többlethozamát realizálnia kell, hogy ezzel tulajdonosi értéket hozzon létre. Ez jelent kellő – a piaci környezetben megszokott – folyamatos ösztönzést arra, hogy hatékonyabb, eredményesebb megoldások megvalósítására törekedjen.

Egy a teljesítményt növelő megoldás lehet például a termelékenység növelése, amelynek eredményeképpen a vállalkozó csökkentheti az értékesítési árat, s rugalmas kereslet esetén ezzel növelheti az árbevételeit. Ennek alternatívájaként megtarthatja az eredeti árat és piaci részesedését, ugyanakkor növelheti a működési eredményhányad mértékét. Mindkét megoldás esetében a fogyasztó legalább olyan jól jár, mint korábban, és a vállalat nagyobb eredményéből több adót fizethet az államnak is. Egyúttal érvényesül a piac erőforrás-allokációs funkciója. Mindkét megoldás így valódi többletértéket hoz létre, s ezen keresztül növeli a tulajdonosi értéket.

Másrészről úgy kell kialakítani a szerződéses feltételeket, hogy a teljesítményt javító megoldásból származó többlethozam a piaci körülményekhez hasonlóan ne korlátlan ideig, csupán egy meghatározott időtartamban legyen realizálható. Ezt követően a vállalkozó már csak új megoldások kialakításával tudjon tulajdonosi értéket növelni vagy ezek hiányában lépjen ki az együttműködésből. A PPP projektszerződésében ennek alapján célszerű meghatározni, a projekt hozamát milyen módon mérik majd, s a termelt hozamból a felek milyen ütemezésben és mértékben részesedhetnek. Szabályozni kell a szerződés befejezését, az arra vonatkozó elvárásokat, feltételeket is (pl. milyen állapotban kell átadnia a magánfélnek az infrastruktúrát az állami fél számára).

A haszonszabályozás megoldásai közül (l. 2.7. fejezet) a közvetlen haszonszabályozás („open book”) kezeli legátláthatóbban a többlethozam megszerzésének alakulását. Itt elképzelhető olyan megállapodás például, hogy egy közszolgáltató működtetésére létrejött PPP keretében a vállalkozó a hatékonyságjavító intézkedéseiből származó többlethasznat teljes mértékben realizálja az első 10 évben, majd ezt követően a kiinduló állapothoz képest értelmezett többlethozamon a felek tőkerészesedésük arányában osztoznak. Kevésbé stabil iparágakban pedig lehetséges, hogy az egyes értéknövelő akciók szintjén szülessen megállapodás a haszonmegosztás ütemezésére és mértékére (egy-egy újabb technológiai beruházásból származó többlethozamon előzetes elvek szerint osztoznak majd a felek, ugyanakkor nem feltétlenül látható előre, milyen gyakran és milyen mértékben lesz lehetőség ilyen beruházásokra).

A többi haszonszabályozási logika nem közvetlenül a haszon mértékének alakulását szabályozza. A rendelkezésre állási díj (fixdíj) alkalmazása robusztus megoldás, ugyanakkor elfedi a mögöttes valós hozamalakulást és nem feltétlenül ösztönöz valódi értéknövelésre. Az állami fél ebben az esetben nem követi nyomon tételesen, sem előzetesen, sem a megvalósítás folyamán, hogy a magánfél pontosan milyen, az értéknövelést célzó megoldásokat alkalmaz. Nem derül ki ennek alapján, hogy a projektben lévő hatékonyságnövelési lehetőségek maradéktalanul érvényesülnek-e, ezért a megoldás nem is ösztönöz ezek teljes körű kiaknázására. Valójában ennek a megoldásnak az alkalmazása akkor elfogadható közgazdaságtani szempontból, ha a PPP keretében végezni szándékozott tevékenység viszonylag jól átlátható pénzáramlásokkal és tevékenységi folyamatokkal jellemezhető, valamint van kiterjedt tapasztalat hasonló projektek adott környezetben való megvalósításáról. Csak így valószínűsíthető, hogy a szerződéskötés időpontjában, a fixdíj mértékének megállapítása kellően informált alapon, a tulajdonosi értéknövelés lehetőségeinek gondos mérlegelésével történjen.

Az árnyékáros szabályozás a fixdíjas megoldáshoz hasonló, csupán a keresleti kockázat megosztásának lehetőségét veti fel. Ezen kívül előnye még a finanszírozási terhek valamilyen közpolitikai logika szerinti megosztásának lehetősége (pl. a helyi adókból nagyobb arányban juttatnak a finanszírozásra mint a központi adókból). Az árplafon-szabályozás önálló megoldásként csak sajátos feltételek megléte esetén alkalmazható, amikor a fogyasztói díjazásból a magánfél képes tulajdonosi értéket növelni. Itt sem teljesen átlátható ugyanakkor, hogy a magánfél haszna miként fog alakulni és ez elvezet-e a piacihoz hasonló korlátozott haszonszerzés megoldásához.

7. táblázat: A tulajdonosi értéknövelést célzó megoldások PPP keretében

Mely értéknövelő tényezőre van kihatással?	A konkrét akció tartalma
Az árbevétel növekedési üteme	Versenyképes árak fenntartása, az árak csökkentése
	Prémiumárak fenntartása prémiumszolgáltatásoknál (a kínálat diverzifikálása)
	Piacszerzés, új bevételi lehetőségek
	A piaci részesedés növelése (az értékesítési volumen növelése)
A működési eredményhányad	Méretgazdaságosság kiaknázása (kapacitások kihasználása)
	A tanulási folyamat hatékonyságának javítása (standardizálás, ütemezés javítása)
	Költségcsökkentés – vevők (disztribúció javítása)
	Költségcsökkentés – szállítók (rendelésfeldolgozás, terméktervezés)
	Költségcsökkentés – általános költségek
A készpénzes adókulcs	Az adózási feltételek optimalizálása (pl. több országban való tevékenység esetén)
A befektetett eszközök lekötésének növekménye	Kapacitás kihasználtságának növelése (jobb kapacitásmenedzsment)
	Termelékenységet javító beruházások (kisebb anyagköltség, kisebb munkaerőköltség)

Mely értéknövelő tényezőre van kihatással?	A konkrét akció tartalma
	Kihasználatlan eszközök értékesítése
	Eszközök alacsonyabb költséggel való beszerzése (vásárlás helyett lízing)
	Karbantartás hatékonyabb megoldása
A működő tőke lekötésének növekménye	Készpénzszint minimalizálása
	Készletek minimalizálása (a vevőkről való jobb információkkal)
	Vevői kinnlevőségek behajtása (a vevőkről való jobb információkkal)
	Szállítói feltételek szigorítása (következetes menedzsment)
A tőkeköltség csökkentése	Tőkeszerkezet optimalizálása (eladósodottság előnyei és hátrányai)
	A legkisebb költséggel járó pénzügyi eszközök kiválasztása (eszközök és források futamidejének illesztése, kiemelt kockázatok fedezése)
	Üzleti kockázat csökkentése (hosszabb távú megrendelések, vevők diverzifikálása, új értékesítési irányok feltárása) (a fix költségek csökkentése – kiszervezéssel, a kiadások eredményekhez kapcsolásával)
Az értéknövelő időszak meghosszabbítása	Márkanév felépítése, speciális szaktudás létrehozása

Forrás: Rappaport [2002] és Damodaran [2002] továbbgondolásával

Noha minden projekt egyedi lehetőségeket tartalmazhat, s ezzel összefüggésben egyedi szabályozás igényét veti fel, a helyzet jobb megértése végett az alábbi táblázatba foglaltam – a teljesség igénye nélkül – hogy milyen értéknövelő megoldások eredményezhetnek tulajdonosi értéknövelést PPP keretében. Az ezekből származó haszon szabályozása a fenti elvek mentén szükséges.

A táblázat sorait más logika szerint csoportosítva négyféle módon történhet valódi többletérték létrehozása PPP keretében:

- a) a működési hatékonyság növelésével,
- b) a szolgáltatás iránti kereslet, az értékesítés növelésével,
- c) időbeli átváltásokkal (pl. karbantartási költség egy részének kiváltása korszerű technológiába való beruházással),
- d) kockázatsökkentéssel (pl. hosszú távú szerződés megkötésével).

E lehetőségek nem függetlenek egymástól, egyidejű fellépésükkel szinergia érhető el, ugyanakkor esetenként egymás ellen is hathatnak. Az értéknövelés megfelelő módjának kidolgozása minden esetben a konkrét projekt egyedi feltételrendszerének gondos vizsgálata alapján történhet.

A PPP keretében lehetőséget kell biztosítani a vállalkozónak arra, hogy a hatékony piaci körülmények között alkalmazható értéknövelő tényezőket felhasználja tulajdonosi érték létrehozására, s ezzel társadalmi többlethasznout eredményezzen. A szabályozással ugyanakkor ki kell zárni azokat az értéknövelési lehetőségeket, amelyekre a vállalkozónak valamely piaci kudarc léte okán nyílna lehetősége. Ez utóbbiakat részletesen, az egyes makroszintű értéktényezők lebontásával fel kell tárni, s specifikusan, a PPP-szerződésben szabályozni kell. Például közszolgáltatások esetében elő kell írni ellátási kötelezettséget olyan területek kiszolgálásához, amelyek üzleti logika alapján nem lennének gazdaságosak a vállalatnak, társadalmilag érzékeny szolgáltatásoknál (pl. közlekedési infrastruktúra, egészségügy) az ármeghatározó jogkört hatósági kézben kell tartani, nagyobb beruházási döntésekkor a társadalmi részvétel kérdését a döntéshozatalban normatívan szabályozni kell. E szabályozások iránti igény közgazdasági elemzéssel megállapítható, a kialakítandó szabályozás konkrét módja ugyanakkor nagyrészt közpolitikai döntések (és mögöttes értékválasztások) függvénye.

5. A PPP-vel kapcsolatos magyarországi tapasztalatok

A rendszerváltást követően fokozatosan megjelentek a PPP-hez elemeiben hasonló megoldások Magyarországon is. Ennek feltételezhetően leginkább az volt az oka, hogy komoly infrastrukturális fejlesztésekre volt szükség, amelyekhez ugyanakkor hiányzott az állami forrás. A 2000-es években ez a folyamat felgyorsult, s mára találkozhatunk PPP-nek mondott megoldásokkal közszolgáltatóknál, börtönöknél, oktatási és kulturális intézményeknél, autópálya-építéseknel és sportlétesítményeknél is.

Magyar PPP-projektek

Nem áll rendelkezésre átfogó adatbázis az összes magyarországi PPP-ről, ráadásul a definíciós problémák itt is gondot jelentenek. Ugyanakkor vannak nagyobb publicitást kapott projektek, amelyek jelentősen befolyásolták/befolyásolják, hogy milyen felfogás alakult ki Magyarországon a PPP-ről. A bepillantás kedvéért az alábbiakban röviden bemutatok néhány kiemelt magyar PPP (-nek hívt) megoldást.

Az oktatási minisztérium kormányhatározat (2091/2003.) alapján a felsőoktatási kollégiumi férőhelyek számát PPP-programok keretében kívánta bővíteni. Az ún. diákszálló projekt (az első Debrecenben) DBFO-struktúrájú, azaz a pályázók a tervezésre, építésre és üzemeltetésre egy csomagban pályázhattak. Az elvart kapacitás és szolgáltatások definiálása mellett piaci alapon működő többletkapacitások létesítésére ösztönözték a pályázókat (Leiner et al. [2004] p. 111.). Az állam a rendelkezésre bocsátott férőhelyek száma után fizet díjat a társaságnak, s a futamidő végén joga van megvásárolni az épületet. Az első előterjesztése a projektnek hiányos volt: nem tartalmazta a hagyományos állami beruházással történő megvalósítás pénzügyi kidolgozását (PSC-számítás), valamint szintén kidolgozatlan volt a nem megfelelő teljesítés esetén történő szankcionálás kérdése. A kiegészítésekkel a projektet 2003. november 11-én jóváhagyta a Gazdasági Kabinet. Az alapkölvetétel 2004 júliusában megtörtént.

A börtönök magyarországi helyzete nem felel meg a jogszabályi és szakmai előírásoknak: túlszűfoltak. Jellemzően forráshiány okán (Leiner et al. [2004] p. 112.) az igazságügyi minisztérium megvizsgálta a PPP keretében való fejlesztés lehetőségét. A megoldás itt is DBFO-konstrukció lett. A tervezésen, kivitelezésen és üzemeltetésen túl az ellátáshoz kapcsolódó élelmezési, mosodai szolgáltatások és a munkáltatás biztosítása is az üzleti fél feladata lett. Az államé maradt viszont az őrzés, a fogva tartottak szállítása,

nevelése, egészségügyi ellátása, nyilvántartása. A díjfizetés itt is rendelkezésre állási díj, a tulajdonjog azonban a futamidő végén (15-20 év) az államra száll. A magyar piac fejletlensége nehezé tette a PSC és a rendelkezésre állási díj becslésének számításait.

2003-ban a kormányzat több intézkedést hozott a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztésére. Az előzetes tájékozódás kimutatta, hogy nagy volt az érdeklődés az üzleti vállalkozások részéről az autópálya-építés PPP-ben történő kivitelezése iránt (Leiner et al. [2004] p. 114.). A közvetlen díjszedést („real toll”, azaz piaci díjak kivetése az utat használókra) mint lehetőséget piaci elemzések alapján elvetették, s 2004 januárjában elfogadták a projekt-előterjesztést az M6-os autópálya érdi tető – Dunaújváros közti szakaszának kiépítésére. A projekt koncessziós formát kapott, azaz az út rendelkezésre állásának megfelelő díjat kap az üzemeltető (ennek forrása részben a használókra kivetett, ún. matricadíj), a baleseti statisztikák alapján díjlevonás lehetőségével, figyelembe véve a nehézgépjárművek forgalmának nagyobb költségességét. Lényegét tekintve hasonló megoldásra tért át az állam és az üzemeltető 2004 márciusában az M5-ös autópálya projektjének keretében is, amikor a közvetlen útdíj szedése helyett a pályaszakaszt bevonták a matricás rendszerbe. Mindkét esetben a tőkebevonás és a sztrádaüzemeltetés nemzetközi tapasztalatainak hasznosítása volt a PPP alkalmazásának fő indoka (az M5-ös projektről bővebben Varga [2005] p. 68.).

Magyar PPP-kutatások

A PPP-kkel kapcsolatos magyar nyelvű szakirodalomra jellemző, hogy egyelőre kevés a megjelent, rendszerezett elméleti és módszertani alapokra épülő kutatás a témakörben. A terület viszonylagos újszerűségének megfelelően ugyanakkor számos, külföldi írásokból, forrásokból kiinduló interpretáció jelent meg (pl. Köteles [2005], Agg – Csonka [2003], Osman [2002]), amelyekre esetenként a magyar helyzet heurisztikus értékelése épül (pl. Kotán [2005], Tárnok [2005], Varga [2005], Rékassy – Kóti [2003]). Vannak magyar adatok, információk gyűjtésére épülő, rendszerező, az áttekintést lehetővé tenni szándékozó elemzések is (pl. Koncz [2005]). Mértékadó idegen nyelvű folyóiratban megjelent kutatásként azonosítható Scharle Péter játékelméleti megközelítésű PPP-elemzése, valamint Jenei György és Vári Anna írása az egri önkormányzatnak civil szervezetek bevonásával véghez vitt PPP-kezdemenyvezéséről. Utóbbiakat részletesebben bemutatom az alábbiakban.

Scharle [1999] előfeltevése, hogy az államigazgatás, a magántőke és a politika mint három érintett szereplő játékaként értelmezhető a PPP. Játékelméleti analógiával, a különféle

erőforrások bevonásának és elosztásának társadalmi erőviszonyok és megállapodások általi meghatározottságára vonatkoztatva elemez néhány olyan összefüggést, amely „hasznos lehet” a PPP-projektekkel foglalkozók számára. Főbb következtetései (ibid. pp. 366-367.):

- a. a PPP érintettjeinek azonosítása, különösen a közérdek tisztázása fontos feladat,
- b. a szereplőknek rendelkeznie kell a szükséges információkkal és saját előnyértelmezésükkel,
- c. nem indokolt a széles körben elterjedt előítéletek adottságként történő kezelése (pl. a bankok nem hivatalból hatékonyak és gyorsak),
- d. dinamikus és hiányos információs játszmák is hozhatnak minden résztvevő számára kedvező eredményt,
- e. a stratégiákat és hozamfüggvényeket a terhek és hozamok teljes időszakára célszerű végigszámolni,
- f. valószínű, hogy a közgazdasági játékelmélet matematikai eszköztárának alkalmazására jó lehetőség kínálkozik,
- g. a PPP térnyerésének előfeltétele az infrastruktúra fejlesztésére fordítható állami források növelése,
- h. a PPP-játszmák minél nyilvánosabb lebonyolítását legalább annyira indokolja a közérdek és a közteher vállalás, mint amennyire az üzleti titoktartást a magántőke részvétele,
- i. a valamennyi játékos számára pozitív kimenetelű PPP-projektek száma nagy valószínűséggel jóval alacsonyabb, mint az ilyen reménnyel indított projektalakítási kísérleteké,
- j. a kelet-közép-európai országokban a versenygazdasági körülmények között a működőképes játszmák a háttérszabályozás hiánya miatt és az elfogadott játszási minták jellege szempontjából külön ellenőrzésre szorulnak alkalmazás előtt,
- k. a partnerek közötti bizalom nem annyira előfeltétele, mint inkább következménye a PPP-játszmák világos felépítésének, a lebonyolítás és hozamelszámolás átláthatóságának.

Scharle kutatása nemzetközi viszonylatban is kiemelkedik egyedi, revelatív megközelítése és érdemi, a nehezen átlátható viszonyok között tisztázást adó logikai következtetései miatt.

Jenei – Vári [2000] egy Eger városában megtörtént, stratégiai szociális terv elkészítésére irányuló PPP-projekt működését és eredményeit írják le cikkükben. A partneri

együttműködésben a helyi önkormányzat, a helyi közösségek és egri civil szervezetek vettek részt. A PPP-t mint a társadalmi igények feltérképezésének és az ezekre épülő szakpolitika kialakításának hatékony mechanizmusát azonosítják, ezzel a „PPP mint a szakpolitika megvalósításának eszköze” értelmezésnek logikai ellenpontozását adják. Következtetésük az egri eset elemzése alapján, hogy a participatív döntéshozatali folyamatok a demokrácia fontos iskolái a helyi közösségek számára az átmenet országaiban, s jelentős mértékben hozzájárulnak a civil társadalom létrehozásához. A közös döntéshozatal és a csapatmunka kezdeti tapasztalatai hasznosíthatók lesznek PPP-k kialakításához mind a politika alakítása, mind szolgáltatások nyújtása terén.

A szerzők írásukkal hangsúlyozzák a civil szervezetek szerepvállalásának nagy potenciálját PPP-projekteknel, valamint a gazdaságon túli hatások meglétét, azok fontosságát. Perspektívába helyezik a magyarországi PPP-k helyzetét, rámutatva arra, hogy egy hosszabb tanulási folyamatnak még csupán az első fázisában vagyunk, s jelentős fejlődésre van lehetőség.

Megközelítésem szempontjából való relevanciája miatt említem meg Timár András elemzését (Timár [1997]), amelynek keretében a közútépítés alternatív megvalósítási modelljeinek finanszírozási terhet, illetve megtérülését magyarázza elvi logika, közgazdasági összefüggések értelmezése alapján. Fő következtetése, hogy Magyarországon és a térségben számos potenciális infrastrukturális projekt „túlrejt” gazdasági-társadalmi hatékonysági mutatóit tekintve (azaz társadalmi szinten „megérné” ezeket megvalósítani), ám még nem érik el a hitelezők által megkívánt pénzügyi hatékonysági küszöbértéket. Ezért a magántőke bevonását csak számottevő külső, nemzetközi adományok és támogatás igénybevétele mellett tartja kivitelezhetőnek.

Az Állami Számvevőszék 2007 áprilisában megjelent tanulmánya (ÁSZ, [2007]) a PPP nemzetközi tapasztalatainak kontextusában a PPP hazai alkalmazásával kapcsolatban megállapítja, hogy e piaci forma alkalmazása „magyar módra” történt: drágán és gyakran pazarlóan. Ugyanakkor a tanulmány szerzői hangsúlyozzák a PPP-ben rejlő lehetőségeket a jövő közberuházásainak megvalósítására, különösen Magyarországon, ahol az ország felzárkózásához fokozott állami fejlesztési igény jelentkezik, a költségvetési források szűkössége mellett. A fő probléma okát abban látják, hogy hamarabb születtek meg a döntések és a szerződések a PPP alkalmazásával kapcsolatban Magyarországon, hogysem a megfelelő jogi háttér és eljárásrend kialakulhatott volna. Felhívják a figyelmet a szerzők a pazarlás és a korrupció fokozott veszélyére a konstrukció alkalmazásakor, amelynek főbb

okait a következőkben azonosítják: (a) a kormányzati döntésekben megmutatkozó rövid távú érdekek, (b) a közsféra felkészületlensége, (c) a magánsféra profitérdekei. A fő következtetés az, hogy a PPP működéséhez elengedhetetlen mindkét fél részéről a szemléletváltás, a felek közötti bizalom megteremtése.

6. Szakirodalmi összegzés, a kutatást előkészítő elméleti keret

A kutatás elméleti megalapozásához megvizsgáltam a PPP fogalmát, amely ennek alapján állami és üzleti (vagy civil non-profit) felek hosszú távú együttműködése, amely valamely közös termék vagy szolgáltatás előállítására irányul, s az egymást partnernek tekintő felek a tevékenység hasznán, kockázatain osztoznak. A definíció további logikai feltárásának céljából megpróbáltam a PPP-nek egy elvi logikai modelljét felvázolni, valamint a főbb érintettek erőterének áttekintésével igyekeztem szemléleti hangsúlyokat, sajátosságokat azonosítani. Ezek segítségével a definíció értelmezését tovább árnyaltam. A PPP definitív lényegéhez tartozik ennek alapján az üzleti (tulajdonosi) értéknövelés lehetőségének előzetes vizsgálata, illetve igazolása, a haszon kalkulációjával kapcsolatos konkrét megegyezés, valamint a társadalmi részvétel intézményes biztosítása.

A szakirodalomban, illetve szakmai forrásanyagokban fellelhető PPP-tapasztalatok alapján, az elméleti háttér logikájának felhasználásával azonosítottam azokat a főbb kérdésköröket, amelyekkel kapcsolatos feladatok a leginkább hozzásegíthetik az állami felet ahhoz, hogy a PPP növelje a társadalmi értéket.

- a) Ezek közül logikailag elsődleges a mérhető közös célok definiálásának igénye. Enélkül az eltérő kulturális háttérű állami és üzleti felek nem tudnak hosszú távon együttműködni. Itt kiemelendő, hogy nem kell, hogy közösek legyenek a PPP-vel a céljaik, csupán az szükséges, hogy legyen közös céljuk is, illetve hogy ez utóbbi mérhető legyen.
- b) A következő feladat a társadalmi érték megfelelő mérése. Ez számos dilemmával terhelt, ugyanakkor PPP-specifikus módszertana, a value-for-money (VFM) az eddigi tapasztalatok alapján nagymértékben hozzájárulhat ahhoz, hogy a megvalósuló PPP-projektek társadalmi többlethasznát hozzanak létre.
- c) Harmadrészt szükséges, hogy az üzleti fél kockázatot vállaljon a PPP keretében, azaz az állam valamilyen jellegű és mértékű kockázatokat átadjon a magánfél részére. Itt az az alapelv, hogy az a fél vállalja az adott kockázatot, amelyik jobban képes azt csökkenteni, kezelni.
- d) A negyedik feladat a haszonmegosztás szabályozása. A kockázatvállalással a magánfél hozama nem lehet garantált, hanem ösztönözve lesz a hatékonyság,

ezen keresztül a tulajdonosi érték növelésére. Az elérhető haszon felső korlátját ugyanakkor meg kell határozni, mert a PPP a legtöbb esetben a monopóliumhoz közeli feltételek közé helyezi a vállalkozót.

- e) Az utolsó feladat a közérdek védelmének intézményesített biztosítását célozza. Ez a védelem lehet a jogszabályokon, a szabályozáson keresztül megnyilvánuló, de lehet részben piaci alapú, amennyiben lehetséges PPP olyan feltételekkel való kialakítása, hogy a vállalkozás versenyfeltételek között működjön (itt szétválasztható a pályáztatás során megmutatkozó verseny, illetve később a szolgáltatás során tapasztalható verseny kérdése). A harmadik lehetőség a nem piaci intézményes védelem. Erre különösen akkor van szükség, ha a szabályozási és a piaci védelem nem biztosítható, vagy nem kellően hatékony. A nem piaci védelem fő intézménye a társadalmi részvétel biztosítása lehet, mind a PPP-megállapodás előkészítésének során, mind később az esetleges stratégiai váltást jelentő döntések előkészítésekor.

A tulajdonosi értéknövelés szemléletének a PPP-re való értelmezésén keresztül megvizsgáltam, milyen konkrét akciókkal lehetséges a vállalkozó számára a tulajdonosi értéknövelés. Ezeket négy főbb csoportba lehet rendezni:

1. a működési hatékonyság növelése,
2. a szolgáltatás iránti kereslet, az értékesítés növelése,
3. időbeli átváltások megvalósítása (pl. a karbantartási költség egy részének kiváltása korszerű technológiába való beruházással),
4. a kockázat csökkentése (pl. hosszú távú szerződés megkötésével).

Megközelítem szerint ugyanis a vállalkozó számára a PPP állami felének biztosítania kell a *lehetőséget* a tulajdonosi értéknövelésre, a piacihoz hasonló módszerek alapján. Ennek esetleges „vadhajtásait”, amelyek az állam szerepvállalását életre hívó piackudarcra épülnek, ugyanakkor korlátozni kell. A magánfél haszna nem lehet garantált, és az egy-egy megoldásból származó esetleges többlethozama realizálását időben is korlátozni kell, a piaci körülményekhez hasonló feltételrendszert kialakítva.

A fentiek alapján összegző következtetésként megfogalmazhatjuk, mikor célszerű PPP keretében valósítani meg egy állami feladatot. Itt lényeges kérdés, hogy a PPP mint vállalkozás fenntarthatósága feltételezi, hogy a felek érdekei egyaránt érvényre jussanak. Ezekhez a szakirodalom alapján a következő gondolatokat gyűjtöttem össze:

- a) Legyenek világosak az adott tevékenységgel kapcsolatos állami célok (Osborne – Murray [2000]; HM Treasury [2003], idézi Ghobadian et al. [2004b]). Egyes szerzők szerint ugyan a (közpolitikai) célok megfogalmazásának is egy haladó, demokratikus eszköze lehet a PPP (pl. Jenei – Vári [2000]; McLaughlin-Osborne [2000]), illetve a célok alakítása a PPP megvalósítása folyamán közös döntések eredményeképpen fokozatosan válhat világossá vagy akár változhat is (Klijn – Teisman [2000]). Ugyanakkor a kevésbé definiált állami célok növelik annak valószínűségét, hogy az üzleti felekkel való alku során a társadalom széles csoportjainak valamely érdekei sérülnek (McQuaid [2000]). A világos állami célok képezhetik a kiindulópontját a mérhető, közös célok megfogalmazásának.
- b) Ha a PPP szándékolt létrejöttének céljai világosak, meg kell vizsgálni, hogy lehetséges-e a célok elérésének megfelelő ösztönzőket építeni a szerződésbe (az állami fél ösztönzésével kapcsolatban l. Huxham – Vangen [2000] és Grimsey – Lewis [2004]). Üzleti szempontból ehhez feltétel, hogy a projekt elég nagy legyen, és hogy a technológiai háttér stabil legyen. Hammami et al. [2006] empirikus vizsgálatának eredménye szerint a PPP-k létrejöttének valószínűsége szoros pozitív korrelációban van az adott ország piacméretével, illetve a lakosság vásárlóerejével. Üzleti ösztönzők hiányában jelentősen csökken a valószínűsége annak, hogy az évtizedes távlatú együttműködés sikeres lesz, azaz teljesülnek a felek eredeti céljai (Nisar [2007]; Collin – Hansson [2000]; vö. még Stiglitz – Wallsten [1999], idézi Rosenau [2002]; továbbá az érvényesíthető szankciók dilemmájáról l. Ball et al. [2004]).
- c) A PPP-projektek esetében az alapvető feladatoknak az államnál kell maradnia: ezek azok a feladatok, amelyek valamilyen állami felelősséghez szorosan kapcsolódnak (Bovaird [2004]). Még egyértelműbb a helyzet, ha az államnak törvényi kötelessége e feladatokat ellátni: ekkor az üzleti félnek a feladat technikailag átadható ugyan (bár nem célszerű), a felelősség azonban nem, s ezzel a már említett érdekeltségi probléma lép fel (Ball et al. [2004]).
- d) Igen ritka kivétellel a PPP céljai között a hatékonyságnövelés nagy súllyal szerepel (Nisar, [2007]). Ebben az esetben a pályázat kiírása előtt meg kell vizsgálni, van-e lehetőség statikus (a jelen működés kereteit megtartó) vagy dinamikus (a jelen működést lényegesen megváltoztató) hatékonyságnövelésre (Collin – Hansson [2000]). Ehhez fel lehet venni a kapcsolatot a lehetséges pályázókkal és véleményüket, elképzelésüket kérdezni, mielőtt a költséges pályáztatási folyamat megkezdődne.

Érdemes előzetesen átgondolni, hogy a PPP-be vinni szándékozott tevékenység kapcsán mennyi lehetőség kínálkozik innovációra, amelyet az üzleti féltől várhatunk (Corry [2004]). Ha elvileg van erre lehetőség, az a PPP értéknövelésének esélyét növeli.

- e) Ha létező kapcsolatokra épül az együttműködés, nagyobb az esélye annak, hogy mind a projekt előkészítése, mind az évtizedes távlatú megvalósítása eredményes lesz (McLaughlin – Osborne [2000]). Ennek hiányában nagy kihívás lesz a szükséges bizalom megszerzése és megtartása (Osborne – Murray [2000]; vö. Jenei [2000]; Fernandez [2009]; Edelenbos – Klijn [2007]). Ezzel összefüggésben nem szerencsés, ha a PPP legösszetettebb, legkihívóbb formájával kezdődik az állam „ismerkedése” a PPP nyújtotta lehetőségekkel (Osborne – Murray [2000]). Elvileg akkor érdemes egy összetettebb PPP-modellt választani, ha az egyszerűbb változatokkal már kialakult egy sikeres gyakorlat (legalább a projekt előkészítésére vonatkozóan).
- f) Kedvez a PPP értékteremtésének, ha kialakítható olyan üzleti modell, amely versenyhelyzetbe hozza a szolgáltatót (Vining – Boardman [2008]; Weiermair et al. [2008]). Ez a verseny részben a pályáztatás során, részben a megvalósítás folyamán kell, hogy jelentkezzen (vö. 3.4.5. fejezet).
- g) A fenntarthatóság feltétele a stabilitás biztosítása. Ezzel összefüggésben biztosítani kell a társadalmi részvételt a projekt előkészítésében, különösen akkor, ha a verseny nem tökéletes (vö. 3.4.5. fejezet). Ez nem ritka, mivel a PPP állami szerepvállaláshoz kapcsolódik, amelynek kiváltója gyakran a piaci kudarcok megléte.
- h) Végül PPP-be akkor érdemes kezdeni, ha az adott országban a vállalati szektor kellően fejlett, a globális verseny szempontjából erős, a hatékony üzlet gyakorlata jellemző. Ezek ugyanis azok a tulajdonságok, amelyek megléte az üzleti felet legitimálhatja a PPP-ben való részvételre.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, egy ország kezdeti kísérletei a modernkori PPP-vel ritkán vezetnek a fenti szempontok teljesüléséhez. Ezért a gyors népszerűsödést követően a PPP-vel szemben érzett szkepszis jelentkezése várható. A PPP-vel kapcsolatos tanulási folyamatnak ez is része – ahol ez már bekövetkezett (pl. Anglia, Hollandia), ott teremthető meg a stabil alapja az értékteremtés keresésének (vö. Garvin – Bosso [2008]). A mértéktartó és józan ítéleteknek, a közpolitika és közigazgatás finom mérlegelésekre épülő gyakorlata jobb megvalósításának előidézőjeként és egyúttal eredményeként a PPP ezekben az országokban felnőhet a vele szemben támasztott elvárásokhoz.

7. A kutatás kiinduló kérdései és előfeltevései

A szakirodalmi áttekintés által adott orientációból kiindulva a PPP-k értékteremtésének magyarországi feltételeire irányuló kutatást tűztem ki célul. A helyi adottságok sajátos módon meghatározták, hogy milyen hangsúlyokkal, milyen adatállománnyal volt megvalósítható az empirikus elemzés.

7.1. A kutatási kérdés

A kutatási folyamat tervezésekor és kivitelezésekor számos döntést kell meghozni, amelyeknél a fő kutatási kérdés jelent támpontot. Ezek közül a legfontosabbak a módszertanválasztással, az adatgyűjtés orientációjával, a lehetséges elemzési eszközökkel, az eredmények minőségének ellenőrzésével, a meglévő tudományos eredményekhez való viszonytal kapcsolatosak voltak. E döntésekkel szembesülve a fő kérdést magát többször újra kellett gondolni, illetve pontosítani.

Az empirikus kutatás fő kérdése: *hogyan értelmezik és milyen módon látják javíthatónak kiválasztott magyarországi PPP-projektek kiemelt szereplői a projektek értéknövelését?*

A kérdés nem ambicionálja minden PPP-projektre, vagy akár minden magyarországi PPP-projektre való általánosíthatóságát az eredményeknek. Nagy számú projektre vonatkozó, kvantitatív adatokkal dolgozó felmérésre, amely statisztikai általánosításra vezetne, ugyanis nem volt lehetőség.

A PPP fogalmával kapcsolatos ellentmondások a szakmai közvéleményben ugyanakkor indokoltá teszik, hogy mielőtt redukcionista szemléletben, nagyon lehatárolt értelmezésű fogalmakra épülő elméletek tesztelésére törekednénk, a fogalmak értelmezését, a meglévő elméleti elképzelések pontosítását, árnyalását tűzzük ki célul. Később, a tapasztalatok halmozódásával ezek tesztelése várhatóan már a hagyományos statisztikai úton vagy gazdag leírást alkalmazó esettanulmányokkal lehetővé válik.

Eddigi szakmai irányultságommal összhangban, e kutatás keretében is törekedtem arra, hogy vizsgálódásaim tárgya és eredménye az üzleti gyakorlatban való hasznosulás lehetőségét hordozza. Szeretném, ha nem csupán a PPP értéknövelésének értelmezéséhez segítene hozzá, hanem a projektek mind eredményesebb megvalósításának módjáról, lehetőségeiről is jobb belátást tenne lehetővé.

A pragmatikus megközelítés középpontjában egyrészt az eredménytényezők állnak, amelyek az értéknövelés eredményét kifejezik, másrészt a hatótényezők, amelyek hatnak az eredményességre. Kulcskérdés, hogy hogyan értelmezik ezeket a tényezőket, és a köztük lévő ok-okozati összefüggéseket a projektek szereplői.

Összefoglalva, a végső cél a PPP eredményességének és az azt befolyásoló tényezőknek a magyarországi kontextusban való jobb megértése, amely a PPP-ben rejlő értéknövelési lehetőségek kiaknázásához használható iránymutatást adhat.

7.2. A kulcsfogalmak alkalmazott értelmezése

Ahhoz, hogy a gyakorlati szereplők által mondottakat értelmezni, kontextusba helyezni tudjam, szükségesnek láttam egy előzetes elméleti keret körvonalazását. Ennek sarokpontjai a következők.

Az alkalmazott PPP-felfogás

A szakirodalomban bemutatott lehetséges PPP-értelmezésekkel összefüggésben egy problémaorientált definíciót választottam kiindulópontul az empirikus kutatáshoz. Céлом, hogy ennek teljesebb megértéséhez, finomításához hozzájáruljon az elemzés.

Állami-üzleti társulás (PPP): állami intézmények és üzleti vállalkozások közötti partneri együttműködés, amely tartós jellegű, és a felek közös terméket vagy szolgáltatást állítanak elő, amelynek kockázatát, költségeit és hasznát megosztják egymás között.

Az alkalmazott értéknövelés-felfogás

A kutatás másik kulcsfogalma az értéknövelés. Az empirikus kutatásnál, a PPP definíciójával összhangban, kezdetben megkülönböztettem az üzleti értéknövelést és a társadalmi értéknövelést. A két fogalom közti különbségtétel nem egyértelmű és vitán felül álló, mégis kiindulópontul az alábbi értelmezéseket választottam.

- a) Az üzleti értéknövelés fogyasztói igények kielégítésével, nyereség elérése mellett valósulhat meg. Ez kettős értékteremtés, amennyiben az üzleti vállalkozások egyrészt fogyasztói érték (fogyasztói igény kielégítése), másrészt tulajdonosi érték (profitszerzés) létrehozására törekednek. Az üzleti értéknövelést tehát a kettős értéknövelés eredőjeként értelmezem. Egyszerűsített logika szerint négyféle alapvető módon történhet üzleti (kettős) értékteremtés PPP keretében:

- i. a működési hatékonyság növelésével,
 - ii. a szolgáltatás iránti kereslet, az értékesítés növelésével,
 - iii. időbeli átváltásokkal (pl. karbantartási költség egy részének kiváltása korszerű technológiába való beruházással), és
 - iv. kockázatsökkentéssel (pl. hosszú távú szerződés megkötésével).
- b) A társadalmi értéknövelés társadalmi hasznok elérése hatékony erőforrás-felhasználás mellett. A hatékonyság itt abban nyilvánul meg, hogy a felhatalmazott döntéshozók megfelelő prioritásképzést követően a kiemelt társadalmi célok érdekében az erőforrások hatékony felhasználását választják. Hatékony annak az alternatívának a választása, amelyik a kívánt célt a többi ismert alternatívához képest olcsóbban valósítja meg.

Az a társadalmilag hatékony megoldás, amelyről a jól informált döntéshozók az ismert alternatívák közül mint legolcsóbbról döntenek. Annak kérdése tehát, hogy ők döntéshozatalkor kiknek az érdekeit és milyen eredményesen képviselik, bár lényeges kérdés, nem közvetlenül a hatékonyság és ezen keresztül nem az értéknövelés fogalmához kapcsolódik, ezért érdemben nem vizsgáltam.

A társadalmi értéknövelés megragadása itt ezért a következő hangsúlyok vizsgálatában történik: a kitűzött közpolitikai cél elérése, a használók (fogyasztók) elégedettsége, a megtakarításra törekvés, illetve a kockázatok csökkentése.

A kutatás mint egész az értelmezésorientált (interpretatív) felfogás alapján közelíti a vizsgált kérdéseket. A kutatás jól elkülöníthető részeinél a kitűzött célokkal és a kontextus adta lehetőségekkel összhangban részben eltérő megközelítéseket alkalmaztam. Ezek megmutatkoznak az alkalmazott módszertani megoldásokban, amelyekről a következő fejezetben lesz szó.

7.3. A fő kutatási kérdés lebontása

A fő kutatási kérdés megválaszolásához előzetes logikai összefüggéseket, propozíciókat fogalmaztam meg, amelyek kiindulópontul szolgáltak az adatgyűjtéshez és – elemzéshez. A kutatás célja ugyanakkor e propozíciók pontosítása, az alkalmazott fogalmak és összefüggések jellemzőinek leírása. Részben tehát ezek jobb megértése, részben

kiegészítése a feladat, a kiválasztott projektek adta keretek között. A proposíciók bemutatása mellett kitérek a főbb mögöttes előfeltételek ismertetésére is.

1. proposíció: Az értéknöveléssel járó PPP-projektek esetében ugyanazon értéknövelő tényezők mentén történik az üzleti értéknövelés, mint a piacon versenyző vállalatoknál.

Ez a megközelítés azt a kérdést rejti magában, hogy vajon a PPP adta szabályozott együttműködés nem torzítja-e el a versenyző piaci körülmények között üzleti értéknövelésre törekvő vállalatok cél- és eszközrendszerét. Feltételezhető, hogy amennyiben nincsenek a verseny nyomása alatt, úgy a PPP keretében az egyébként üzleti vállalatok nem működnek olyan eredményesen, mint egyébként. A PPP szerződéses feltételei hivatottak olyan szabályozási környezetet létrehozni, amely ezt a torzulást csökkenti, illetve kiiktatja. Az elemzés feltárhatja, hogy a vizsgált magyarországi projekteknél megfelelőnek bizonyulnak-e a szerződéses keretek az értéknövelés ösztönzéséhez.

2. proposíció: Az értéknövelő PPP-projektek egyszerre járnak üzleti értéknöveléssel és társadalmi értéknöveléssel.

E proposíció kapcsán a fő kérdés, hogy vajon összeegyeztethető-e az üzleti és a társadalmi értéknövelés. Lehet-e egy sikeres PPP-projekt egyszerre eredményes a vállalkozó és a megbízó állami fél számára? A két szerződő fél, amelyek eltérő működési kultúrájú közegeből érkeznek, találhat-e közös nevezőt az évtizedes hosszúságú szoros együttműködéshez? Feloldhatóak-e a célokban való különbségek a hasonlóságok talaján? Feltételezhető, hogy részben elvi, részben pragmatikus alapon megtalálhatják a felek a közös érdekeket, amelyek az együttműködés mint érték előtérbe állításával lehetővé teszik a mindkét fél számára eredményes működést. Vajon hogyan jelenik ez meg a vizsgált magyarországi projekteknél? E tanulmány segítheti az együttműködés szerepének megértését a PPP értéknövelésében.

3. proposíció: Ha a PPP keretében végzett tevékenység hatékonyságnövelése nincs mérhető célkitűzés formájában szabályozva a PPP-szerződésben, akkor az üzleti értéknöveléssel együtt jelentkező társadalmi értéknövelés kisebb, mint a hatékonyságnövelést mérő szabályozással lehetséges lenne.

A proposíció mögött az az előfeltevés húzódik, hogy a PPP értéknövelése mind az üzleti, mind a társadalmi értéknövelés szempontjából leginkább a tevékenység hatékonyságnövelésében keresendő. A proposíció szerint tehát a hatékonyságra törekvés lehet az alapja a mindkét fél számára előnyös együttműködésnek.

Ez volt az eredeti formája a proposíciónak, azonban hamar kiderült, hogy ebben a formájában nem vizsgálható a kutatás keretében. Ennek egyszerű oka az, hogy egyik magyarországi PPP-projekt esetében sincs szabályozva a hatékonyságnövelés a szerződésben, mérhető célkitűzés formájában. Ez a proposíció ezért a kutatás során új formát öltött: a vizsgálat iránya ennek mentén elsősorban az volt, hogy *vajon a hatékonyságnövelés mint célkitűzés mennyire hangsúlyos az egyes projekteknél, és mennyiben kapcsolják ezt a szereplők a projekt egészének eredményességéhez?* Vannak-e ebben jelentős véleménykülönbségek a megkérdezett szereplők között? A kutatás keretében kontextusba kerülhet a hatékonyság kiemelt jelentősége, illetve alternatív hangsúlyokra is fény derülhet.

4. proposíció: A PPP-projekt értéknövelésének feltétele, hogy a PPP szerződéses módon kizárja a vállalkozó azon lépéseinek lehetőségét, amelyek a társadalmi értéknövelés ellen hatnak.

Az alkalmazott közgazdasági megközelítés szerint az üzleti értéknövelés hatékony piaci körülmények között társadalmi értéknöveléssel is jár, amennyiben a verseny nyomása alatt a fogyasztói érték létrehozása hatékonyan történik, és az innovációból származó versenyelőny az üzleti értéknövelésnek csak meghatározott ideig képezheti alapját. Feltételezhető, hogy a PPP esetében a két típusú értéknövelés konfliktusa azért állhat fenn, mert a hosszú idejű szerződés a piactól eltérő működési környezetet ad a vállalkozó számára. E proposíció tehát azt a kérdést állítja a középpontba, hogy valóban a szerződéses szabályozás játszik-e központi szerepet abban, hogy a vállalkozó a piacihoz hasonló módon törekedjen az üzleti értéknövelésre. *Mennyiben hivatkoznak a szerződés kényszerítő erejére mint az értéknövelés feltételére a szereplők,* és mennyire értenek ebben egyet? E proposíció vizsgálata mentén feltárható az is, hogy milyen egyéb tényezők hatnak a PPP keretében az üzleti értéknövelésre.

8. Kutatási módszertan

A kutatási kérdés megválaszolásához többféle úton indultam el. A szóba jöhető módszertanok mindegyike kompromisszumokat jelentett a kérdés megválaszolásában, részben a módszerek megbízhatósága, részben különböző fajtájú érvényessége vonatkozásában. Ezért több, különböző logikájú módszertant is alkalmaztam, amelyekkel a fő kérdést más-más aspektusból próbáltam megközelíteni. Az ezzel kapcsolatos döntéseim indokait, választásaim következményeit mutatom be ebben a fejezetben, illetve magukat az alkalmazott eszközöket.

A kutatás két nagyobb részre bontható, amelyek eltérő módszertan alkalmazására épülnek. Az egyes részeken belül pedig több különböző elemzési megközelítést és eszközt használtam.

8.1. Sajtóelemzés

A kutatás előkészítéseként megvizsgáltam, hogy a PPP-vel kapcsolatban milyen célok értelmezése, illetve az értéknövelés milyen hangsúlyai jelennek meg a meghatározó magyarországi gazdasági lapokban.

8.1.1. A választott módszertan jellemzői

Az itt alkalmazott módszertan a tartomelemzés, előzetesen meghatározott kódrendszer alapján, matematikai-statisztikai elemzéssel. Ez a megközelítés tehát kifejezetten a meglévő elméleti ismeretekből kiindulva vizsgálja a kutatási kérdés kiválasztott aspektusait, kellően megtisztított, nagy méretű adatbázis alapján, az információsűrítés eszközeivel. A kutatás e része longitudinális, amennyiben több éven keresztül összehasonlító elemzéssel vizsgálja a PPP mint jelenség változását a szaksajtó tükrén keresztül.

E módszernek előnye, hogy az eredmények viszonylag jól kapcsolhatók a meglévő ismeretekhez, tehát a magyar sajátosságokat a nemzetközi irodalom által adott kontextusba jól illeszthetővé teszi. Szintén előnye, hogy megbízható, tehát kevésbé függ a kutató szubjektív ítéleteitől az eredménye, s ez a longitudinális elemzésnél különösen nagy jelentőségű (Babbie, [1999]).

Korlátját jelenti, hogy az előzetesen kialakított kódrendszer viszonylag kevésbé rugalmas, ezért az előzetesen nem értelmezett eredmények csekély hatással bírhatnak a következtetésekre. A vizsgált jelenség kontextusfüggőségét is leegyszerűsítve kezeli, ezért az

eredmények gyakran nem kellően árnyaltak, csak a főbb összefüggések kimutathatók kellő megbízhatósággal. Végül az is a módszer korlátját jelenti, hogy a megfelelő eredményekhez olyan adatbázisra van szükség, amely a maga teljességében ritkán áll rendelkezésre, és az ezzel kapcsolatos kompromisszumok az eredmények értékelhetőségének korlátját jelentik (Babbie, [1999]).

8.1.2. Mintaválasztás

A sajtóelemzésen belül kétféle, egymást kiegészítő módon történt az elemzés. Ezekről a következő alfejezetben lesz szó részletesen, itt csak mintaválasztási következményeiket mutatom be.

A manifeszt tartalom kódolásánál a mintaválasztás első nagy kérdése az volt, hogy mi legyen az elemzési egység. A kiválasztott folyóiratok adott időszakbeli, PPP-vel kapcsolatos írásai jelentették az elemzési egységet, tehát ezen keresztül vizsgáltam, hogy ennek milyen a belső szerkezete, illetve az egyes évek anyagai egymáshoz képest milyen eredményeket adtak.

A másik nagyobb ívű kérdés az volt, hogy mely folyóiratok, milyen időszakban megjelent cikkeit vizsgáljuk meg. A folyóiratok kiválasztási szempontjai között szerepelt, hogy megfelelő mennyiségű releváns cikket tartalmazzanak, valamint gazdasági jellegű, országos médiumok legyenek. További szempontot jelentett, hogy megtalálható legyen közöttük mind napi, mind ritkábban megjelenő folyóirat is, illetve lehetőleg rendelkezzenek elektronikus keresőrendszerrel. E kritériumrendszer alapján a választás a Napi Gazdaság, a Világgazdaság, a Figyelő és a HVG folyóiratokra esett.

Az adatgyűjtés 2006 szeptemberében kezdődött. Kutatási segítőimmal ekkor a HVG és a Figyelő esetében az elmúlt három év, a Napi Gazdaság és a Világgazdaság esetében pedig az elmúlt két év adatbázisát felhasználva gyűjtöttük az adatokat. Minden cikk bekerült a mintába, amelyben a PPP valamilyen formában említésre került. A különböző hosszúságú időszakok választásának oka, hogy minden folyóirat esetén szükség volt egy kritikus mennyiségre a módszer megbízhatóságához. A napilapoknál ehhez elég volt két év cikkeit figyelembe venni, azonban a hetilapoknál a ritkább megjelenés miatt hosszabb időintervallum választására volt szükség. Ennél hosszabb idősor választására a PPP magyarországi újszerűsége miatt nem volt lehetőség, nem születtek korábban kellő mennyiségben releváns cikkek. Később 2007 őszén és 2008 őszén sor került újabb egy-egy év cikkeinek legyűjtésére, amely érdemibb longitudinális elemzést is lehetővé tett.

A látens tartalom kódolásánál az elemzési egység a manifeszt tartalom kódolásánál alkalmazottal megegyezett, mivel e módszer a manifeszt elemzés kontrollját szolgálta a kutatásban.

Itt kiindulópontot jelentett a manifeszt kódolásnál kiválasztott minta, amely már tartalmazta a 2007 őszi gyűjtés adatait is. További szűkítésre volt azonban szükség a látens tartalom kódolásának jóval nagyobb munkaigénye, illetve a módszernek csupán kontrollként való használata miatt. Itt szempont volt, hogy a vizsgált cikkek száma elérje a nagy mintához szükséges 100-as értéket. Ahhoz hogy a kódolás eredménye minél jobban tükrözze, hogy a magyar gazdasági szaksajtó milyen benyomásokat alakít ki a PPP jelenségéről az olvasóközönségben, az olvasottsági adatoknak megfelelő arányban súlyoztuk a cikkeket, így a mintába került cikkek aránya tükrözi a folyóiratok olvasottsági adatait. Ezután, már ismerve a leggyűjtött cikkek számát, meghatároztuk, hogy minden hányadik cikk kerüljön a mintába. Ez szisztematikus mintavételi eljárás, amelynek előnye, hogy reprezentatív mintát hozott létre, évenkénti bontásban. Végeredményként összesen 103 cikk (12%) és 592 bekezdés (10-14%) kódolása történt meg.

8.1.3. Adatgyűjtés és –elemzés

Az alábbiakban bemutatom, hogy milyen előzetes logika segített az adatgyűjtés fókuszálásában, mi jellemzi a nyert adatokat, milyen eszközöket választottam elemzésükre, illetve milyen módon rögzítettem és dolgoztam fel lépésenként az adatokat az elemzési eszköz logikája alapján.

Az adatgyűjtés fókuszpontjai

A gazdasági sajtóban megjelent, PPP-vel kapcsolatos írások elemzéséhez a kutatási kérdés lebontásából kiindulva, a szakirodalomból szintetizált főbb témaköröket azok kulcsfogalmai mentén próbáltam megragadni. Mivel ez még a kutatás korai fázisában történt, a fókuszpontok eredeti elképzeléseimet tükrözték, amelyek részben a sajtóelemzés eredményeképpen, részben az esettanulmányok elemzése során több elemükben lényegesen módosultak.

A kiinduló struktúra, amelynek keretében a kulcsszavak előfordulási gyakoriságát vizsgáltam, a következő volt.

- A projektek céljának megítélése. A szakirodalom alapján megpróbáltam megfogalmazni azokat a kulcsszavakat, amelyek a lehetséges projektcélok jelentését

hordozzák. Ezek többsége az elméleti szempontból „helyes” célkitűzésekre irányul (fejlesztés, minőség, hatékonyság stb.), másik része a gyakorlatban várhatóan megjelenő, elméleti szempontból kevésbé védhető célokat ragadja meg (deficit kikerülése, trükk stb.).

- Az értéknövelés középpontjában álló hatékonyságnövelés hangsúlyai. Noha elméletileg ez nagyon átfogó, sok megközelítést magába foglaló kategória, várható volt, hogy a sajtóban csak nagyon egyszerű, könnyen értelmezhető formában jelenik majd meg. A kulcsszavak kiválasztásával is a nyersebb, hétköznapiabb kifejezésekre összpontosítottam, amelyek ugyanakkor nyilván nem tükrözik teljes pontossággal az elméleti megfontolásokat: kockázatmentesség, piac, fogyasztó, profit, haszon stb.

- A közérdek védelme, a társadalmi részvétellel kapcsolatos elvi megfontolások. Előzetesen várható volt, hogy ezek megjelenése az előző kettőnél jóval kevésbé lesz gyakori, elvi jelentősége miatt mégsem szerettem volna kihagyni, vagy valamilyen más szemponttal összevonni. A kulcsszavak és a mögöttes elvi megfontolások közti megfeleltetés itt sem volt problémamentes, a használható megoldásra törekedve ugyanakkor rugalmasnak kellett lenni (verseny, felelősség, társadalom, elszámoltathatóság stb.).

Az elemzés tárgyát adó adatok jellemzői

A kiválasztott lapokban megjelent, PPP-t érintő cikkek teljes szövegállománya bekerült az elemzésbe. Ahol ugyanaz a cikk többször is megjelent (pl. nyomtatott és elektronikus verziója is volt a lapnak az adatbázisban), ott ezt kutatási segítőimmal kiszűrtük. Jellemző volt, hogy számos cikk nem a PPP-ről szólt, csupán valamely téma kapcsán a cikk egy bizonyos részén rövid utalás volt a PPP-re. Ennek ellenére ezek a szövegek benne maradtak az elemzésben, mivel a kutatási kérdés szempontjából e cikkek hatása nem elhanyagolható: kontextusát adják a PPP sajtóbeli megemlékezésének.

A választott elemzési eszközök, az elemzés folyamata

A cikkek szövegét tartalomelemzésnek vetettem alá. Kétféle megközelítést láttam célszerűnek: a manifeszt tartalom elemzését és a látens tartalom elemzését.

A manifeszt tartalom elemzése az előzetes elméleti ismeretek alapján meghatározott kulcsszavak egyszerű azonosításából és megjelenésük összeszámlálásából indul ki. A kapott gyakorisági értékekből különböző mutatószámok kalkulálhatók (pl. előfordulás gyakorisága a szavak számához képest), amelyek aztán közvetlenül is elemezhetőek (pl. ez a mutatószám-érték hogyan változott az egyes években, illetve hogyan aránylik más szavak hasonló

mutatószám-értékéhez). A vizsgált szavak és mutatószámok nagy száma miatt azonban az adatsűrítés matematikai-statisztikai eszközeinek alkalmazása mellett döntöttem. Az egyes vizsgált fogalmak jelentéstartalmának alakulását főkomponens-elemzéssel képeztük le, amely a különböző mértékegységű mutatószámok aggregálását is lehetővé tette. Ennek segítségével az egyes évek változásai a sajtóban jól összehasonlíthatóvá váltak.

A látens tartalom elemzése nem a szavak mechanikus összeszámlálására épít, hanem nagyobb szövegrészek (pl. bekezdés vagy cikk) tartalmának a kutató általi kódolását igényli. A kódokat jelen esetben előzetes elméleti ismeretek alapján előre határoztam meg, a manifeszt tartalom elemzésének eredményét is felhasználva ehhez. A látens tartalom elemzése kontrollt biztosított a manifeszt tartalom elemzésének eredményéhez, illetve értékes árnyalatokkal gazdagította az értelmezési lehetőségeket.

Az adatok rögzítésének és feldolgozásának lépései

Mind a manifeszt, mind a látens tartalom elemzésekor, a gyűjtött adatok elemzését három irányban volt célszerű elvégezni. Az adatok gyűjtését ennek érdekében, ezekkel összhangban kellett megtenni:

- a PPP-hez kapcsolódó tartalmi fókuszpontokon belül vizsgált kulcsszavak előfordulási gyakoriságának elemzése, amely azt mutatja meg, hogy mely szavak hordozzák az általunk vizsgált tartalmi fókuszpont jelentését leginkább a sajtóban;
- az évek elteltével ezen gyakoriságok változási irányának jellemzése, amely megmutatja, hogy tapasztalható-e elméleti szempontból értékelhető „előrelépés” a PPP értelmezésében;
- a vizsgált tartalmi fókuszpontok exponáltsága egymáshoz képest, amely arra utal, hogy a célokról, az értéknövelést célzó hatékonyságról vagy a közérdek védelméről esik-e több szó a cikkekben.

Az adatrögzítés és –elemzés módja a két típusú módszernél viszont már jól elkülönült.

- a) A manifeszt tartalom elemzésénél a kutatás szempontjából fontos jelentéseket hordozó kulcsszavak évenként összesített gyakoriságát a tartalomelemzés módszerét felhasználva elemeztem. A kulcsszavak gyakoriságát segítőimmal egyrészt évenként és folyóíratonként gyűjtöttük, másrészt azt is számszerűsítettük, hogy hány cikkben jelent meg az adott kulcsszó. A cikkekre alapuló számlálás fő oka az volt, hogy nem csak az hordoz információt, hogy egy adott folyóiratban hányszor szerepel bizonyos kulcsszó, hanem az is, hogy

milyen gyakorisággal foglalkozik bizonyos témával az adott sajtóorgánium, tehát hány cikkben találhatóak meg a szavak.

A végleges gyűjtés elvégzése előtt a HVG és a Napi Gazdaság cikkeinek felhasználásával előtesztelést végeztünk. Ez azt jelentette, hogy egy év leggyűjtött anyagára megszámloltuk a kulcsszavakat. Az előtesztelésnek fontos gyakorlati tanulságai voltak, amelyek később lényegesen egyszerűsítették a munkát. Rávilágított arra, hogy a szavak gyűjtését célszerű a szótövek számolására egyszerűsíteni, mivel egyes ragozások nem változtatják meg a szó jelentését, tartalmi besorolását. Ezért nem érdemes a különböző ragozott formák külön-külön történő számlálása. Emellett néhány kulcsszó többféle szövegkörnyezetben, többféle jelentéssel is előfordult, amelyek közül néhány nem volt releváns az elemzés szempontjából (pl.: a „kockázat” PPP-hez és nem PPP-hez kapcsolódó használata, vagy a szabaddemokrata kifejezés számtalan előfordulása a demokrácia kulcsszónál). Ezekben az esetekben a nem releváns kulcsszavakat ki kellett szűrni a számokból.

Az eddig említett „abszolút számok” mellett figyelembe vettük, hogy az egyes újságok eltérő gyakorisággal jelennek meg, ezért jelentősen eltér pl. a HVG és Világgazdaság releváns cikkeinek száma. Ezen hatás kiszűrése érdekében normáltuk, leosztottuk a megkapott gyakoriságokat a szavak, illetve a cikkek számával („relatív értékek”). Mind az abszolút, mind a relatív értékek fontos információt hordoznak. Az abszolút értékek tükrözik az újság megjelenési gyakoriságát, a PPP-vel foglalkozó cikkek terjedelmét, számát, míg a relatív értékek ezen mennyiségbeli adatoktól, változásoktól megtisztítják a gyakorisági számokat, és összehasonlíthatóvá teszik a különböző folyóiratok adatait.

A kapott értékekből minden évre négy mutatószámot képeztünk. Ebből kettő az „abszolút számokkal”, kettő pedig a „relatív értékekkel” számol. A kettő mutatóból az egyik a cikkekre vonatkozik, a másik pedig folyóiratonként tartalmazza a szavak számát. A mutatószámok képzésének fő célja, hogy az alapadatokban lévő információt sokféleképpen jelenítsék meg, a szavakat és az általuk képviselt tartalmi fókuszpontokat széleskörűen leírják. A mutatók információtartalmának sűrítésével (főkomponens-elemzéssel) az egyes tartalmi

szempontokon belül a kulcsszavak aránya, illetve ezek időbeli változása vált jól elemezhetővé.

A mutatószámokat az SPSS programcsomag segítségével, a főkomponens-elemzés módszerével, illetve megoszlási viszonyszámokkal elemeztük. A főkomponens-elemzés volt az elsődleges módszer, mert ezzel a módszerrel a mutatók információtartalmát tartalmi fókuszpontként egy főkomponensbe sűrítve is meg tudtuk jeleníteni. Ezzel szemben a megoszlási viszonyszámok esetében, ha a több tartalmi fókuszpont szerint legyűjtött információ megőrzésére törekszünk, érdemes az elemzést külön a cikkekre és külön a folyóiratok egészére elvégezni. A sokaság ilyen megbontása az elemzés megsokszorozódását eredményezi, amely megnehezíti a kapott eredmények értelmezését, áttekinthetőségét. Még egy kérdés merült fel: miért alkalmazzuk a főkomponens-elemzést, ahelyett, hogy a kiszámított mutatók egyszerű átlagát vennénk, amely gyors és könnyen értelmezhető eredményt adna. A főkomponens-elemzés alkalmazását az igényli, hogy a kiszámított mutatók eltérő mértékegységűek (pl.: db/cikk, db/szavak száma, db), így az egyszerű átlagolásuk nem értelmezhető eredményt hozna. Abban az esetben alkalmaztuk mégis, kellő körültekintéssel, a megoszlási viszonyszámokat, amikor a főkomponens-elemzés futtatásánál technikai problémák adódtak.

Az elemzés másik iránya a három tartalmi fókuszponton belüli arányok időbeli változásának jellemzése. Erre az adja meg a lehetőséget, hogy évenként kiszámított mutatókból történt meg főkomponensek képzése. Ezért minden évre, amelyre rendelkezésre álltak adatok, külön-külön kaptunk score-értékeket. Így volt elemezhető a vizsgált évek adatainak változása, megmutatva a lényeges elmozdulásokat.

Korlátot jelentett ugyanakkor, hogy a rendelkezésre álló idősor rövid, amely alapján tendenciákra vonatkozó következtetéseket nem lehet levonni (az adatbázis évenkénti frissítése a későbbiekben erre is lehetőséget fog adni). A változások elemzésekor két egyedi érték között nem beszélhetünk statisztikai értelemben szignifikáns, illetve nem szignifikáns változásról, ezzel szemben lényeges vagy nem lényeges elmozdulás között lehet különbséget tenni. Ehhez meg kellett határozni a lényegesség küszöbértékét. Kutatási segítőimmal minden szempontra kiszámítottuk az eddigi változásokat, majd mivel a

változás iránya (a csökkenés vagy növekedés) nem számít a lényegesség meghatározása esetén, a kiszámított elmozdulások abszolút értékét vettük. Végül ezen értékek számtani átlagát és mediánját is kiszámoltuk. A lényegességi küszöbérték meghatározásához a mediánt választottuk azon kedvező tulajdonsága miatt, hogy a számtani átlaggal szemben nem érzékeny a szélsőséges értékekre. Ez alapján a lényegesség küszöbértékét 35%-ban határoztuk meg.

- b) A manifeszt tartalom elemzésének kontrolljaként a látens tartalom elemzését választottam. Itt már ismert volt a manifeszt elemzés eredménye, amely segített abban, hogy a látens tartalomelemzés kódrendszere kialakítható legyen. Az egyes tartalmi fókuszpontok kódolására a következő kategóriák szerint került sor.

- 1) Az első tartalmi fókuszpont a PPP céljaival kapcsolatos. Ezen belül az első kategóriát az „elméletileg védhető” célok alkotják (minőség, hatékony, újítás - innováció, szakértelem, gyorsaság – határidőre elkészülés, partnerség). Ez PPP-specifikus célokat megfogalmazó kategória, amely célok a hagyományos állami megvalósítás esetén egyáltalán nem, vagy kevéssé hangsúlyosan jelennek meg. A második kategória a „lobbizásra” épül, amely kérdéskörrel elsősorban a politológia, szociológia foglalkozik – áttételesen van gazdasági hatása, ez utóbbi volt a kutatás szempontjából releváns. A harmadik azon „általános” célokat tartalmazza, amelyek a hagyományos állami megvalósulás esetén is jelen vannak (fejlesztés, finanszírozás, forrás). Az utolsó pedig kifejezetten a „kijátszás, trükközés” céljait tartalmazza, amelyek az elmélet alapján kevéssé védhetőek.
- 2) A második tartalmi fókuszpont a vállalati értéknövelés különböző megjelenési formáit rögzíti. Az első kódolási kategória ezen belül a „tulajdonosi értéknövelés”, a belső érintettek felé történő értéknövelés szerepét jeleníti meg. A következő kategória a kettős értékteremtés szellemében a „piaci értéknövelés”, tehát a külső érintettek – a társadalom mint egész kivételével – felé történő értékteremtés. A harmadik a „hosszú távú gondolkodás” felé mutató kérdésköröket tartalmazza. Az első két kategóriától való itteni elválasztása lényeges,

mert a gyakorlat jelenleg jelentősen elmarad a kettős értékteremtés elméletétől, ezért köztes eredményként, a jó irányba tett előrelépésként értékelhetőek az e (harmadik) kategóriába sorolt tartalmak (pl.: a hosszú távú szerződések, kötelezettségek kiszámíthatóbb piacot eredményeznek). Végül az utolsó kódolási kategória a „rövid távon problémát, kihívásokat jelentő ügyeket”, a PPP kereteit, szabályozási környezetét, az ezzel kapcsolatos intézkedéseket tükröző tartalmak megjelenítését hivatott képviselni.

- 3) A harmadik tartalmi fókuszpont a közérdek védelmének eszközeit fogja össze. Első kódolási kategóriája a „piaci kontroll”, amely elsősorban a versenyen keresztül jelenik meg. A „nem piaci kontroll” három különböző formáját különböztettük meg: a „decentralizált”, amely társadalmi participáción keresztül, a „centralizált”, amely főleg felügyeleten keresztül érvényesül, valamint a „köztest”, amely mind decentralizált, mind centralizált elemeket tartalmaz. Végül egy kódolási kategória a közérdek védelmének eredményeire összpontosít, az ezzel kapcsolatos tartalmakat összesíti (pl. legitimitás, elfogadottság, jó tapasztalat).

8.2. Esettanulmányok elemzése

A sajtóelemzést követően, annak tapasztalatai alapján különböző iparágakból kiválasztottam PPP-projektet, amelyekről esettanulmány módszertannal elemzéseket készítettem. Ennek segítségével arra kerestem a választ, hogy a projektek fontosabb érintettjei miként gondolkodnak a PPP-ről, annak céljáról, elvárt eredményességéről, és fejlődési potenciáljáról.

8.2.1. A választott módszertan jellemzői

Az esettanulmány módszertan alkalmazása kvalitatív interjúk készítésére épül, amelyeket több eltérő tulajdonságú módszerrel elemeztem, majd ahol lehetőség nyílt rá dokumentumelemzéssel is kiegészítettem. A kutatási kérdés jellegének megfelelően nem hipotézis-tesztelő kutatást végeztem, hanem induktív logika alapján, az esetekről gyűjtött információkból próbáltam általánosítható összefüggésekre jutni.

A módszertan általam alkalmazott változatának sajátossága, hogy egy kezdeti elméleti feltételezésrendszerből indul ki, amely orientációt ad az adatgyűjtéshez (félíg strukturált interjúk). Ez a kezdeti keretrendszer a kutatás során folyamatosan kiegészült, árnyaltabb lett, majd az esetek módszeres elemzéséből olyan kontextusba ágyazott összefüggések álltak elő, amelyek hasonló esetek ex post definiált körére vonatkozóan érvényes következtetésekre adtak alapot.

Mivel nem statisztikai általánosítás, hanem analitikus általánosítás volt a kutatás célja, a mintaválasztás sem statisztikai alapon, hanem elméleti indíttatásból történt. A kezdeti esetből nyert összefüggéseket egy nagyon hasonló esetre próbáltam először átvinni, majd az így letisztított, stabilnak bizonyult összefüggések érvényességét már a kiinduló esettől több szempontból lényegesen eltérő további eseteken is megvizsgáltam. Az utolsónak vizsgált esetek már az összefüggésekhez csupán keveset adtak hozzá, ami a módszertan logikája szerint azt jelenti, hogy közel kerültünk az „elméleti telítődési szinthez”. Az így kapott eredmények adják a fő kutatási kérdés megválaszolásának alapját.

Ezt a módszertant azért választottam, mert a célkitűzésemnek több szempontból is megfelelt. Valós élethelyzetben gyűjtöttem az adatokat, a tevékenységek tényleges alakítóival személyesen beszélve; a vizsgált fogalmak még alakulóban vannak, tehát egészen egzakt definiálásuk még nem elfogadott; az adatok nagy adatbázisba nem rendezhetők, de az egyes esetekről többféle típusú adat is nyerhető volt (trianguláció lehetősége); valamint a meglévő elméleti ismeretek segítettek az adatgyűjtés és –elemzés fókuszálásában.

A módszertan korlátját jelenti viszont, hogy az átlagosnál nagyobb adatgyűjtési, -feldolgozási és dokumentálási igény dacára a kvalitatív adatokból nyerhető elméleti összefüggések viszonylag puhák, esetenként többértelműek, általánosíthatóságuk nem problémamentes, ezért fokozott óvatosságot igényel. Az elemzési módszerek megbízhatósága elmarad a kvantitatív módszereknél megszokottaktól, noha ez a probléma csökkenthető, ahogy erről a kutatási lépések részleteinél szó lesz. A kapott elméleti eredmények összevetése a meglévő elméleti ismeretekkel nem mindig vezet egyértelmű következtetésekre, ezért a teljes kutatási folyamat gazdag dokumentálást igényel, hogy más kutatók kellően informált döntésekkel építhessenek ezekre az eredményekre.

8.2.2. A kutatói szerep

Az interjúk készítésekor az interjúalanyoknak röviden kifejtettem a kutatás jellegét, intézményi háttérét és célját. Sehová sem érkeztem ismeretlenül, minden interjúalanyhoz egy-

egy közös ismerős ajánlásával jutottam el. Ez segített megalapozni azt a bizalmat, amely nélkül az interjúk tartalmi gazdagsága, a feltárt információk érvényessége csak nagyon korlátozott lehetett volna. Még így is volt rá példa, hogy egyes interjúalanyok viselkedésében erősen érzékelték az elmondottak tudatos szűrését, tehát hogy csupán bizonyos irányú gondolataikat osztották meg velem egyes kérdések kapcsán, a teljesebb kép feltárásához más interjúkból szerzett információkkal juthattam csak hozzá.

Volt, ahol úgy tekintettek rám, mint további hasznos ismeretek hozójára, aki hatékony ismeretszerzésre adhat lehetőséget az interjúalanyok számára is, a később elkészülő dolgozat elolvasásán keresztül.

Általános volt azonban a „szócső” szerep, tehát több interjúalanynál azt éreztem, örömmel elmondják az általuk értelmezett problémákat, és megoldási irányokat, hátha ezen keresztül is hatással lehetnek a többi érintett döntéshozó viselkedésére, a megoldások gyakorlati előmozdítására, az értő közvélemény formálására. Annál is inkább, mert kérdéseim általuk égetőnek érzett problémakörökre kérdeztek rá.

Mindezek miatt több interjúalany kifejezte szándékát, hogy az elemzés eredményét megtekinthesse, amely kérésüket módszertani okokból (érvényesség és megbízhatóság) is örömmel teljesítettem, visszajelzésüket figyelembe vettem a megállapítások megfogalmazásánál.

8.2.3. Mintaválasztás

Az esettanulmány kutatáshoz egészen más természetű mintaválasztás volt szükséges, mint a sajtóelemzéshez. Itt az elemzés egysége a PPP-projekt volt. Az egyes interjúk szövegének, valamint a hozzáférhető projektdokumentációnak elemzését projektek szintjén összesítettem és vettem az elemzés alapjául. A mélyebb megértés kedvéért kiegészítésként szereplőtípusonként is aggregáltam az eredményeket, a végső következtetések árnyalása, gazdagítása végett.

Az esetek kiválasztása módszertani szempontból abból indult ki, hogy itt nem statisztikai általánosítás, hanem elméleti modellre való általánosítás volt a célom. A mintaválasztás így a kvalitatív mintavétel logikáját követte.

A kvalitatív mintaválasztási taktikák közül alkalmaztam a maximális különbségre törekvést (vidéki sportcsarnok, oktatási épület, autópálya), amely a közös vonások megtalálásának nagyobb magyarázó erőt adhat. Ezzel összefüggésben igyekeztem egy-egy kritikus esetet is választani (autópálya), amely mint szélsőséges eset a logikai általánosításnak

jó kiindulópontja lehet. Megerősítő és cáfoló eseteket is választottam (sikeres és nem sikeres, kicsi és nagy, vidéki és fővárosi, illetve országos) az elemzés pontosítása, a kivételek keresése végett. Választottam tipikus eseteket is (mind a sikeres, mind a kudarcos projektekre), hogy a normális, megszokott összefüggéseket megismerjem. Politikai szempontból fontos eseteket is beválogattam (autópálya, sikeres vidéki sportcsarnok), hogy a kíváncsú figyelem felkeltését elősegítsem. Célszerűen csoportosítottam az eseteket, hogy összehasonlításra adhassanak alapot (2-2 projekt mindhárom iparágból). Minőségi kritériumként azt alkalmaztam, hogy csak olyan projekteket vizsgáltam meg, ahol már a tervezési fázison túljutott a projekt, és az üzemeltetési szakasz elkezdődött. Egy praktikusabb elvárás volt, hogy a kiválasztott projekteknél a kulcsszereplők döntő részével tudjak személyesen találkozni, illetve ők képesek legyenek érdemi információkkal szolgálni. A trianguláció az esetválasztásban is megnyilvánult, mert három eltérő jellegű csoportból választottam 2-2 projektet, többoldalú érdeklődés kielégítésére törekedve. Végül az is szempont volt, hogy a projektek földrajzi szempontból csoportosuljanak 2-3 környékre, hogy a személyek megkeresése költség és idő szempontjából kivitelezhető legyen (e taktikákról bővebben: Miles – Huberman [1994]).

Ennek alapján három területről választottam projekteket: az autópálya-építésből, az oktatási épületek fejlesztéséből, illetve vidéki sportcsarnokok építéséből. A két vidéki sportcsarnok-projekt közös pályázat keretében, egyazon vállalkozó által jött létre, ugyanakkor a megrendelő önkormányzatok eltérő falvak voltak, eltérő vezetőkkel. Két oktatási épület projektjét választottam még a mintába, egyet Budapesten, egyet vidéken. A budapesti projekt sikeres, míg a vidéki projektnél a vállalkozó csődje miatt a projekt nem tekinthető sikeresnek, noha az épület elkészült és az egyetem használja. Végül két eltérő autópálya egy-egy szakasza megépítésének, illetve üzemeltetésének projektje került a mintába. Itt az érintett szereplők megegyeznek, mind a minisztériumi vezetőség, mind a nyertes vállalkozó vonatkozásában, ezért a nyert vélemények többsége mindkét projekt alapján szerzett tapasztalatokban gyökerezik. Módszertani szempontból így egységesen kezeltem őket.

Minden projekt esetében törekedtem arra, hogy tudjak beszélni a projektekre kiírt pályázatot koordináló minisztérium, a projekteket kormányzati oldalról ellenőrző intézmény, a használókat képviselő állami intézmény, a pályázaton nyertes vállalkozó, illetve a projektet kezdetben finanszírozó bank legalább egy vezető tisztségviselőjével. Ezen kívül volt, ahol sikerült még az üzemeltetővel, illetve a megrendelő intézménynél egynél több vezetővel beszélni. A kiválasztott 6 projekt vonatkozásában összesen 20 interjút készítettem, kettőt angol nyelven. Összesen 18 különböző személlyel készült interjú, tehát voltak, akikkel több

interjúra is sor került. Az interjúk készítése két hónapot vett igénybe, 2008 május-júniusban, az előkészítés-szervezés másik kb. két hónapját követően.

Részletes projektdokumentációt az egyik oktatási és a két sportcsarnok projekt kapcsán kaptam, a többi projekt esetében a szükséges jóváhagyást az anyagok megtekintéséhez több hónapos utánajárást követően sem sikerült megkapni.

8.2.4. Adatgyűjtés és –elemzés

Az esettanulmányok elemzésénél kétféle adatgyűjtés valósult meg: interjúk készítése és dokumentumok elemzése. A kiindulópontot félig strukturált interjúk készítése jelentette. Az interjúk időtartama 40-150 percig terjedt, átlagos hosszuk 70-80 perc volt.

Az adatgyűjtés fókuszpontjai

A félig strukturált interjúknál az elméleti keret a szakirodalomból szintetizált ismeretekből, illetve a sajtóelemzés néhány fontosabb tanulságából körvonalazódott. Ez az elméleti keret volt hivatott segíteni, hogy az interjúk elkészítése a fő kutatási kérdésem megválaszolásához érdemben hozzásegítő válaszokhoz vezessen, figyelembe véve az interjúalanyok hozzáférhetőségének és jóindulatának természetes korlátait.

Kevés vezérkérdéssel mentem az interjúkra, amelyekhez a kapott válasz függvényében részletesebb viszontkérdésekkel készültem – ezeket az interjú alakulása függvényében már nem feltétlenül tettem fel. Az utolsó kérdés mindig az volt, hogy van-e bármi egyéb mondanivalója az interjúalanynak az interjú során említett kérdéskörökkel kapcsolatban.

A főbb vezérkérdések a következők voltak:

- Meglátása szerint mi a PPP-projekt célja?
- Személy szerint hogyan látja, mikor tekinthető a PPP-projekt eredményesnek?
- Ön mit tehet azért, hogy a PPP-projekt eredményes legyen?
- Hogyan ítéli meg, kik a legfontosabb szereplők (személyek), akiken múlhat a PPP-projekt eredményessége?
- Meglátása szerint mi a legfőbb akadálya jelenleg annak, hogy a PPP-projekt a lehető legeredményesebb legyen?
- Milyen változtatásoknak lenne a legnagyobb hatása a PPP-projektek eredményességének javítására?

A módszertan nyitottságának megfelelően az első néhány interjú során tapasztaltak a vezérkérdésekre adott válaszok értelmezését árnyalták és mélyítették, amelyek a későbbi

interjúk során további orientációt biztosítottak a kérdezéshez. Ezek részben segítettek a félreérthető válaszokat gyorsan azonosítani és nyomban tisztázni.

A dokumentumelemzéshez gyűjteni kívánt dokumentumoknál a tervezett elemzés logikájának megfelelően a hivatalos projektdokumentumokat kértem el, ami csak hozzáférhető volt. A módszert kontrollként használtam, ezért magukból a dokumentumokból való adatgyűjtés fókuszpontjában az interjúk elemzéséből előállt következtetések megerősítésének vagy cáfolatának szándéka állt. Robusztus megközelítésem a következő kérdések elemzésére irányult:

- Mely projektcélok kapnak hangsúlyt a dokumentumokban?
- Milyen szereplők feladataival foglalkoznak sokat a dokumentumok?
- Milyen cél elérésével kapcsolatos szabályozást tartalmaznak a dokumentumok?

Az elemzés tárgyát adó adatok jellemzői

Eredetileg számokkal, számításokkal gazdag elemzést terveztem, de az adatok hozzáférhetőségével kapcsolatos akadályok miatt viszonylag korán a kutatási kérdés átfogalmazására került sor. Az esettanulmányok során hozzáférhető adatok ugyanis, kiderült, alapvetően perceptuális természetűek lehetnek, azaz a megkérdezett interjúalanyok véleményét, látásmódját ismerhetem meg, az elbeszéléseik mögötti „valós” tényeket közvetlenül nem. A kutatási kérdés jelen formájában ugyanakkor már kifejezetten az érintett szereplők által értelmezett PPP-célok és értéknövelés alakulására kérdez rá, tehát az adatok természete és a megismerési szándék összhangba került.

Az esettanulmány módszertan triangulációs elvárásának megfelelően kerestem annak lehetőségét, hogyan tudnám az adatokat több, egymástól független forrásból begyűjteni, illetve azokat elemezni. A kvalitatív interjúk nyitott kérdései, illetve az, hogy ugyanazon projektek kapcsán több eltérő pozíciójú szereplő véleményét is szisztematikusan feldolgoztam és összevetettem, segítettek ebben. Ahol lehetett, a hivatalos dokumentumok elemzése egészítette ki az interjúszövegek elemzését.

A kvalitatív kutatás természetéből adódóan az adatok minél gazdagabb kontextusban való értelmezése, feldolgozása segíti a kutatás minőségének javítását. Ezért törekedtem arra, hogy az interjúkészítés szervezésekor, az interjúkra való várakozáskor, illetve az interjúk alatt szerzett benyomásaimat, amint lehet rögzítsem. Ezek nem feltétlenül kapcsolódtak közvetlenül a kutatási kérdéshez, mégis az elhangzottak értelmezésének árnyalását, illetve kritikusabb feldolgozását segítették elő.

A választott elemzési eszközök, az elemzés folyamata

A kvalitatív esettanulmány módszertan keretei között két különböző eszközzel elemeztem az interjúk szövegét. Átfogó célom ezzel az volt, hogy a meglévő adatokból minél több tartalmat tudjak feltárni, illetve a kutatási kérdés megválaszolását minél megalapozottabban, illetve árnyaltabban tudjam elvégezni.

Az első módszer az axiális kódolást alkalmazó tartalomelemzés volt. Itt az interjúszövegeket egy a szakirodalom, illetve a sajtóelemzés alapján összeállított előzetes kódrendszer alapján kódoltam. A körvonalazódó összefüggéseket feljegyeztem, és a másik módszer eredményeivel összevetettem.

A másik módszer a kognitív térképek készítése volt. Itt az előzővel ellentétben teljesen nyitott kódolásnak vettem alá az interjúszövegeket. Eredményül jóval sokszínűbb és árnyaltabb összefüggéseket kaptam, mint az axiális kódolás alkalmazásánál.

A két módszer eredményét az adott eset kapcsán összevetettem, és azokat az összefüggéseket, amelyeket a két módszert együttesen figyelembe véve viszonylag stabilnak értékeltem, rögzítettem. Ahol lehetett, dokumentumelemzéssel is megpróbáltam megerősíteni vagy cáfolni az esetből feltárt tényezőket és kapcsolatokat.

Ezután újabb és újabb eset elemzésének eredményével vettem össze a folyamatosan formálódó elméleti összefüggéseket. Az utolsó eset elemzése már kevés változást eredményezett, ezért közel kerültünk az „elméleti telítettség” állapotához. Végeredményül a vizsgáltakhoz hasonló esetekre általánosítható összefüggésekre jutottam (általános összefüggések), illetve rögzítettem azokat az összefüggéseket is, amelyek a vizsgált esetek bizonyos típusainál voltak különösen hangsúlyosak (projekt típusonként differenciált összefüggések).

Az adatok rögzítésének és feldolgozásának lépései

A kutatás e részének terve elkészültét követően az első nagyobb lépés az interjúk elkészítése volt.

- Az interjúkat kézzel jegyzeteltem, majd a beszélgetés után nyomban kiegészítettem az interjú előtt-alatt-után szerzett benyomásaimmal. Pár napon belül minden interjújegyzetet számítógépre vittem; ahol lehetett, szó szerinti idézetekként megtartva az elhangzottakat.

- A jegyzetelést velem párhuzamosan egy-egy kutatási segítőm is végezte, ő is gépre vitte jegyzeteit, majd a két jegyzetet összevettem. Ahol lényeges eltérés volt a jegyzetben, ott megbeszéltük, ki mire emlékszik, és ennek megfelelően jött létre a végső jegyzet.

Az interjúszövegek elemzésével kétféle irányban indultam el.

A) Látens tartalom kódolása a priori kódrendszerrel

- Meglévő elméleti ismereteim és a sajtóelemzés eredményeit figyelembe véve előzetes kódrendszert állítottam fel, amely alapján az interjúkat tartalomelemzésnek vettem alá. A látens tartalmat kódoltam, mondatonként. A kódolás során az eredeti kódrendszert többször is kiegészíteni, pontosítani kellett, ahogy a feltárt tartalom ezt szükségessé tette. A módosított kódoknak megfelelően az interjúk újrakódolása is szükségessé vált, amíg ki nem alakult egy viszonylag stabil kódrendszer.
- A kapott kódokat egy „Excel” dokumentumban interjúnként összesítettem, majd az így létrejött adatbázist elemeztem. Elsődlegesen projektenként aggregáltam az adatokat, amelyek a kutatási kérdésekre adott válaszelemek hangsúlyait adták ki. Ezek kiindulópontot adtak a kvalitatív elemzéshez. Ahol lehetett, konkrét idézetekkel igyekeztem megragadni a hangsúlyok megjelenését.

B) Kognitív térképek szerkesztése

- Az interjúk tartalomelemzésének másik útjaként nyitott kódolásba fogtam. Itt nem voltak előzetesen definiált kategóriák, amely szerint lehetett volna kódolni, célom éppen az volt, hogy a másik módszernél alkalmazott kódrendszer korlátait sikerüljön áthidalni a felmerülő fogalmak és összefüggések feltárásával. Az interjúalanyok saját szóhasználatát rögzítettem, először minden strukturálás nélkül, fogalmi tényezőket és azok közti kapcsolatokat kerestem.
- Annyiban orientáltam csupán a kódolást, hogy a kutatási kérdés megválaszolását segítő az azonosított tényezőket négy csoportba igyekeztem sorolni: szereplők, külső hatótényezők, belső hatótényezők, és eredménytényezők. Ezen túlmenően viszont semmilyen előzetes kategóriákat nem alkottam aszerint, hogy milyen tényezők felmerülését szeretném feltárni.

- A kapott egyedi kódokat aggregáltam jelentéstartalmukban való közelségük alapján. Az így létrehozott aggregátumoknak plasztikus nevet adtam, amely már nem feltétlenül szó szerint az interjúalanyoktól vett kifejezés volt. Az elemzés során viszont vissza-visszanyúltam az eredeti kifejezésekhez az értelmezés pontosítása végett.
- Az eredményül kapott tényezőket és a köztük lévő kapcsolatokat megfelelő aggregálás után már kezelhetően kis számúra sikerült csökkenteni. Ezeket grafikusán ábrázoltam, „kognitív térképen”, a jobb értelmezhetőség kedvéért. Ezek a térképek tehát azt mutatták meg, hogy az interjúalany milyen fogalmakon és milyen köztük lévő összefüggéseken keresztül gondolkodik a PPP megkérdezett aspektusairól.
- A kapott térképekről a főbb hangsúlyokra voltam elsősorban kíváncsi. Ezek projektenkénti szintetizálásával már az *a priori* kódolás eredményével összevethető következtetésekkel tudtam dolgozni.

A kétféle tartalomelemzési módszer eredményét felhasználva a vizsgált első projekt (Sport_1) adataiból kiindulva induktív összefüggéseket alkottam. Feljegyeztem azt is, ahol az összefüggést csak részben igazolták a szereplők nyilatkozatai, tehát ahol véleménykülönbség volt.

A dokumentumelemzéssel az első esetről, valamint később a további kettőről, ahol ez lehetséges volt (Sport_1, Sport_2, Oktatas_1), megpróbáltam a dokumentumok tartalmát összevetni az interjúk elemzéséből származó eredményeimmel, és megerősíteni vagy cáfolni azt.

A következő lépés az első esettanulmány eredményei másik esetre (Sport_2) való átvitelének vizsgálata volt. A második esetről tiszta lappal indult az elemzés, ugyanakkor az eredményeket az első eset eredményeivel összevetve, az egyes eseteken átívelő általánosítható elméleti összefüggések azonosítására törekedtem. Mivel a második eset sok tekintetben hasonló volt az elsőhöz, az eredmények replikálódását vártam.

Ahol a két eset eredményei erősítették egymást, azok az összefüggések az alakuló elmélet sarokpontjainak voltak tekinthetők. Ahol eltérő összefüggéseket adtak eredményül, ott megvizsgáltam, hogy az eltérés a két eset valamilyen lényeges paramétereinek különbözőségével magyarázható-e vagy sem. Utóbbi esetben ki kellett vennem a kérdéses

összefüggést a formálódó elméletből, azaz általános érvényűnek nem, csupán speciális esetben érvényesnek feltételezhettem.

A harmadik eset (Oktatas_1) már lényegesen eltért az első kettőtől, ezért itt az addigi általános elméleti összefüggések esetlegesen várható replikálódása már nagyobb magyarázó erőt ígért. Természetesen itt is csiszolódtak az általános összefüggések, mert nem minden összefüggés volt transzferálható az új esetre.

A folyamat így folytatódott a negyedik (Oktatas_2), majd az utolsó (Autopalya_1_2) összevont esetre nézve, amely a folyamat végpontját jelentette. Itt kérdés volt, hogy vajon közel kerültünk-e az „elméleti telítettség” pontjához, azaz az utolsó – a többtől lényegesen eltérő – eset mennyiben változtatott a közben kialakult általános összefüggéseken. Mivel az utolsó eset által hozzáadott módosítások már nem voltak nagy mértékűek, a kutatás ezen szakaszát kielégítőnek ítélttem. Az elméleti telítettség ugyanakkor nem egzakt, algoritmizálhatóan mérhető fogalom, ezért a kutatói szubjektivitás önkritikus vállalása mellett ítélttem meg a kérdést.

8.3. Érvényesség, megbízhatóság, általánosíthatóság

A kutatás két elkülönülő része részben eltérő megbízhatósági, érvényességi és általánosíthatósági kérdéseket vet fel. Az ezek biztosítása érdekében tett lépéseket mutatom be ebben a fejezetben, illetve röviden összefoglalom azt is, miért kell óvatosnak lenni az eredmények értelmezésekor.

Megbízhatóság

- A sajtóelemzés esetében a megbízhatóság lényeges kérdése, hogy különböző kódolók, illetve ugyanazon kódolók különböző időpontban ugyanarra az eredményre vezető módon kódoljanak. Az előzetesen összeállított kódolási útmutató volt hivatott segíteni ennek elérésében. A szavak kódolásába eleve több kutatási segítőmet bevontam. Végeztünk előtesztelést is, tehát megvizsgáltuk, hogy egy-egy kiválasztott szövegrészt ki hogyan kódolna, és az eredményeket összevetettük. Ekkor derült fény számos tisztázandó kérdésre, úgy mint a szavak toldalékainak kezelése, a nem releváns jelentések kiszűrése stb.

- A sajtóelemzésben a látens tartalom kódolásánál a kódolás logikájának részletes bemutatását mint eszközt alkalmaztam annak érdekében, hogy az eredmények máskor és/vagy mások által is reprodukálhatóak legyenek.
- Az interjúkat eredetileg szerettem volna hangfelvétellel rögzíteni, mert a kvalitatív módszer megbízhatóságának kulcskérdése az alapadatok pontos dokumentálása, transzparenciája. Hangfelvétel alkalmazására a téma politikailag érzékeny volta miatt nem volt lehetőség, illetve túl sok információvesztéssel járt volna az óvatosság, amelyet az interjúalanyokból a módszer használata kiváltott volna. Kézzel jegyzeteltem, ugyanakkor megoldást kellett találnom arra, hogy a jegyzeteim megbízhatósága jó legyen, közel a hangfelvétel szintjéhez. Törekedtem arra is, hogy meglévő elméleti ismereteim ne befolyásolják túlzottan azt, hogy mit és hogyan jegyzetelek le az elhangzottakból. A megoldást abban találtam meg, hogy egy-egy kutatási segítőt hívtam el magammal minden interjúra, hogy velem párhuzamosan jegyzeteljen. Egy-egy kutatási segítő legfeljebb két interjúra kísért el, nehogy túlságosan „megfertőződjön” a témával és ez befolyásolja interpretációját. Kértem, hogy lehetőség szerint azt írják le, amit hallottak, illetve ami ténylegesen érthető volt számukra is. Saját jegyzetemet kontrolljaként használtam fel aztán a segítők által írt jegyzeteket.
- A megbízhatóság végett az esettanulmány-elemzés lépéseit részletesen dokumentáltam. Igyekeztem világossá tenni azt is, hogy milyen típusú elemzésen keresztül milyen következtetéseket látok elfogadhatóan megalapozottnak, és melyek igényelnek további vizsgálatot. A módszer korlátaira felhívtam a figyelmet.

Fogalmi érvényesség

- A sajtóelemzés esetében a fogalmi érvényesség megalapozása abból indult ki, hogy a szakirodalomban az egyes kutatási témakörök kapcsán milyen kulcsszavak, fogalmak hordozzák a vizsgált fogalmak (PPP célja, hatékonysága, társadalmi kontrollja) tartalmának lényegét. Nem hipotézistesztelő kutatás volt a tervem, hanem egy kevésbé tisztázott értelmezésű tárgykör alakuló jelentésének nyomon követése, ezért a fogalmi érvényesség megalapozásának e módját megfelelőnek ítéltam.

- Igyekeztem explicitté, mások által átláthatóvá tenni, hogy pontosan milyen kulcsszavakat kapcsoltam egy-egy vizsgált fogalomhoz. Ezzel segítve, hogy más kutatók maguk is értelmezhesék az általam használt fogalmakat.
- Az esettanulmányoknál a fogalmi érvényesség kérdése felmerült a kiinduló fogalmi keret esetében, ahol a szakirodalmi elemzés által feltárt lehetőségekhez viszonyítva definiáltam a fogalmakat. Felmerült továbbá a kvalitatív elemzés végén, ahol az előállt összefüggések fényében megvizsgáltam a fogalom induktív értelmezését.

Belső érvényesség

A belső érvényesség szempontjából az elemzésnél meg kellett vizsgálni, hogy a kutatási lépések konzisztensek, transzparenssek, egyértelműek-e. Ennek érdekében a következő lépéseket alkalmaztam.

- A sajtócikkek manifeszttartalom-elemzése, mind a szavak, mind a cikkek számlálása alapján, annak érdekében, hogy a módszerben rejlő esetleges torzítások a két különböző módszer eredményének összevetésével csökkenthetők legyenek.
- A szavak/cikkek számának abszolút értékén kívül elemzés relatív mutatókkal is, amelyek az összes előforduló szó/cikk arányában mutatják az előfordulásokat. Ez segíthet az egyes módszerek belső tulajdonságaiból adódó torzításokat csökkenteni.
- Olyan információsűritési eszköz alkalmazása (a főkomponens-elemzés), amely kiszűri az adatok eltérő mértékegységéből eredő problémát, és összehasonlíthatóvá teszi a különböző mutatókkal jelzett értékeket.
- Az alkalmazott matematikai-statisztikai módszerek önmagukban konzisztensek és széles körben elfogadottak. Figyelni kellett ugyanakkor a bemenő adatok tisztítására, illetve a mutatószámok értelmezésének világossá tételére.
- A látens tartalom kódolásánál a belső érvényességet a kódolási útmutató kidolgozása hivatott javítani.
- Az esettanulmányok elemzésénél törekedni arra, hogy minél több, gazdagabb adatból épüljön fel az elemzés. Megpróbálni minden kiválasztott esetről minden kulcsszereplővel interjút készíteni, hogy eltérő nézőpontjaik teret kapjanak az

elemzésben. Minden esetben keresni a jellemzőtől eltérő véleményeket, a kézenfekvő összefüggéseknek ellentmondó tényeket.

- Az esettanulmányok hármas módszerű elemzése során (a priori kódrendszerrel kódolás, nyitott kódolású kognitív térképek és dokumentumelemzés) keresni a már felállított összefüggéseknek ellentmondó tényeket, azok érvényességi korlátait lehetőség szerint felfedezni. Törekedni alternatív magyarázatok vizsgálatára, kizárására.
- Az elemzés lépéseinek részletes dokumentálása, hogy más kutatók számára átlátható legyen a kutatás érvényessége, illetve annak korlátai.
- Saját kutatói érdeklődésem, eddigi tudásom adta esetleges részrehajlásom tompítása (pl. párhuzamos jegyzeteléssel), vagy legalábbis tudatos kezelése. Az eredmények értelmezésekor erre tettem konkrét utalásokat.

Külső érvényesség, transzferálhatóság

A kutatás során alkalmazott általánosítások nem statisztikai, hanem analitikus jellegűek. Nem egy előzetesen meghatározott sokaság (például az összes magyarországi PPP-projekt) jellemzőire tudunk következtetni a kutatás eredményeiből, hanem maga a kutatás eredménye alapján határozható meg, hogy mely „hasonló” esetekben lehetnek érvényesek az analitikus következtetések.

A kutatásnál törekedtem arra, hogy eredményeim viszonyíthatók legyenek meglévő tudományos eredményekhez, illetve segítsen más kutatók munkáját, amennyiben eredményeimet szeretnék felhasználni (transzferálni) saját kutatásaikhoz. Ennek érdekében az alábbi lépéseket tettem.

- A saját kutatói megközelítést, a kiemelt hangsúlyokat tudatosítani (illetve követni, ahogy a kutatás során ennek hangsúlyai részben változtak), valamint világossá tenni más kutatók számára, hogy saját maguk is megítélhessék a más kutatásokhoz való alkalmazhatóságot.
- Felhívni a figyelmet azokra a saját kutatói megfigyelési területből eredő megfontolásokra (korlátokra), amelyek a szakirodalomban látott mintákhoz képest való eltérésre adtak indokot.
- Ismertetni azokat a megfontolásokat, amelyek alapján az elemzésbe bevont eseteket megválasztottam. Ezek kiindulópontot jelentenek ahhoz, hogy az

eredmények újabb esetekre való transzferálhatóságát más kutatók meg tudják ítélni.

- Megfelelően különböző esetek választása a mintába, hogy ezzel a kapott eredmények transzferálhatósága javuljon.
- Számos konkrét idézettel gazdagon bemutatni a kapott eredményeket, hogy minél közvetlenebbül hozzáférhessen az olvasó az elemzés alapját képező adatokhoz, ezzel saját értelmezésem korlátait oldjam.
- Az eredményeket összevetni a szakirodalomban talált más kutatások eredményeivel, a további felhasználás lehetőségeire és korlátaira felhívni a figyelmet.

Óvatosságra okot adó főbb tényezők

Az alkalmazott kutatási módszerek sajátosságaiból adódó megbízhatósági és érvényességi korlátok a fenti lépések segítségével részben áthidalhatóak, ugyanakkor számos óvatosságra okot adó tényezővel számolni kell.

- Az interjúval gyűjtött adatok nem valós idejű megfigyelésekből származnak, hanem egy mesterséges szituációban próbáljuk előhívni a megkérdezett szereplők gondolatait. Ez különösen a kevésbé tudatos, illetve a szerepléshez kevésbé szokott interjúalanyoknál jelentősen korlátozza tudásuk hozzáférhetőségét a kutató számára.
- Az adatgyűjtés maga is hosszabb időt vesz igénybe, az adatok elemzése, a jelentés megírása mind további jelentős időigénnyel jár. Ezen közben a megkérdezett szereplők látásmódja, véleménye, tapasztalatai változhatnak, és ezt a kutatás eredményei nem tükrözik.
- Nem minden fontos szereplőt sikerült minden projektnél interjúra bírni, illetve volt köztük olyan, akikkel készült interjú nagyon alacsony információtartalmú volt.
- Az interjúalanyok, bár a legtöbb esetben őszintén elmondták véleményüket, feltételezhető, hogy meglátásaik egy részét nem mondták el, azaz szűrték a kutató számára hozzáférhető információkat, tudatos üzenetté próbálták formálni mondanivalójukat. Az ebből eredő torzítást az interjúk nagyobb számával, a kérdezéstechnika megfelelő alkalmazásával, a körültekintő elemzéssel csökkenteni lehet, megszüntetni nem.

- Saját elméleti háttérrel befolyásolhatta azt, hogy az elhangzott információkból, gondolatokból melyeket értettem meg, melyeknek tulajdonítottam nagyobb jelentőséget. Ezt a párhuzamos jegyzetelés (kutatói segítők közreműködése) csupán részben ellensúlyozta.
- Kutatási kérdéseim, bár nyitott jellegűek voltak, ráirányították a figyelmet bizonyos típusú problémákra, míg más, a szereplők számára fontos problémák háttérbe szorulhattak. Az interjúalany habitusától is függött, hogy mennyiben törekedett olyasmire is elmondani, amit konkrétan nem kérdeztem meg.
- A vizsgált esetek, a megkérdezett személyek, az aktuális események olyan sajátos hatással lehetnek a gyűjtött adatok hangsúlyaira, amelyek befolyásolhatják az eredmények értelmezését.

Mindezek az alkalmazott kutatási módszertan jellegéből, illetve a konkrét kutatás körülményeiből származó problémák, amelyek csökkentésére a kutatás során – a bemutatott lépések megtételén keresztül – folyamatosan figyelni kellett.

9. Az empirikus elemzés eredményei – sajtóelemzés

Az empirikus elemzés a szakirodalom feldolgozásával párhuzamosan indult, egy előkészítő jellegű, feltáró kutatással. Ez volt a sajtóelemzés, amely a PPP fogalmának magyarországi értelmezését célozta körvonalazni. Az elemzés fókuszában a PPP céljának, értéknövelésének és társadalmi kontrolljának felfogása állt, ahogy azok az írásokból tükröződnek. E fejezetben bemutatom, milyen eredményekre vezettek e kutatási szakasz elemzései.

9.1. A PPP célja

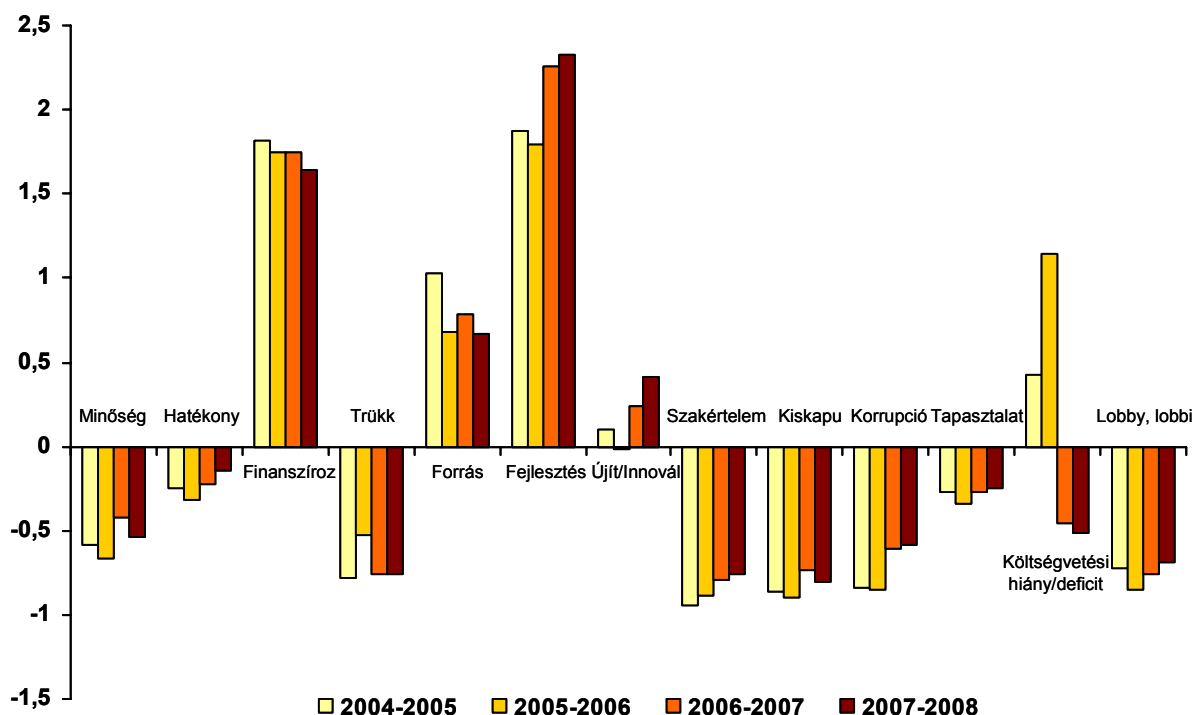
A PPP célja előzetes tájékozódásom szerint ködös volt a közfelfogásban. Nem volt világos, hogy egyáltalán van-e közgazdaságilag elfogadható célja. A szakirodalomból ugyanakkor körvonalazhatóak voltak a „legitim célok”. A sajtóelemzés tervezésekor kíváncsi voltam arra, hogy a sajtó milyen szinten segíti e valós célok megértését, vagy éppenséggel mennyire tesz hozzá az ezzel kapcsolatos zavarhoz.

A főkomponens score-ok vizsgálatakor látható, hogy a „fejlesztés” és „finanszírozás” kulcsszavak dominálják a kategóriát, míg a „minőség”, „hatékony”, „trükk”, „tapasztalat” és „lobbi/lobby” szavak jelentősen elmaradnak az első szempont átlagától. Kiemelt figyelmet érdemlő kulcsszópáros a „költségvetési hiány/deficit”, amelyek átlag feletti az első két évben.

Ez alapján elmondható, hogy a magyar sajtóban a PPP célja(i)ként leggyakrabban fejlesztési és finanszírozási célok jelennek meg, a költségvetési hiány, deficit előfordulási gyakorisága egy évben kiemelkedő volt, a hatékonyság, minőség nem jellemző cél a vizsgálat szerint. Ez nem túl pozitív eredmény, kezdésnek.

A látens tartalom elemzése árnyalta ezeket az eredményeket. Ez megerősíti, hogy a finanszírozás, forrásteremtés és fejlesztés az a cél, amely egyértelműen dominálja a szaksajtót. Emellett az elméletileg nehezen védhető, „pragmatikus” célok, mint a trükközés és a hiánycsökkentés szintén nagy arányban jelen vannak. Az elméletileg védhető célok, mint a minőség, a hatékonyság, a határidő betartása viszont szintén jelentős arányban napirenden vannak – látens módon – a cikkek tartalmi üzeneteiben.

9. ábra: A PPP céljaival kapcsolatos kulcsszavak főkomponens score-jai



Megjegyzés: A manifeszt tartalom elemzésének eredményeképpen minden kulcsszóra kaptunk főkomponens score-okat, amelyek lehetőséget adtak arra, hogy a kulcsszavak kategórián belüli súlyára, szerepére vonjunk le következtetéseket. Főkomponensenként a score-ok átlaga nulla, szórása egy, ezért a negatív értékek átlag alatti, míg a pozitív értékek átlag feletti előfordulási gyakoriságot jelentenek.

Évek közti változások

A „költségvetési hiány”, „deficit” kulcsszavak aránya jelentősen változott az időszak során. 2005-ről 2006-ra majdnem megnégyszereződött a két kulcsszó score-értéke, 2007-ben viszont már a score-érték negatív, tehát átlag alatti e szavak előfordulási gyakorisága. Az adatokból az is kiolvasható, hogy a négy vizsgált lapban összesen 2005-ben és 2006-ban 150 felett volt a megjelenési gyakoriság, 2007-ben csak 23. A hosszú távú változás iránya még nem állapítható meg: vajon a 2007-re megfigyelt csökkenés az adott év sajátossága, vagy a PPP hazai meghonosodásának, a szemlélet fejlődésének jele, hogy ez a kevésbé pozitív cél egyre kevesebb említést igényel.

Sok vizsgált kulcsszónál jellemző, hogy a 2006. évi változás iránya ellentétes előjelű, mint a 2007. évi. Erre jó példa volt a „költségvetési hiány”, „deficit” kulcsszavak viselkedése, de ilyen jellegű, lényeges változás történt az „újít”, a „forrás” és a „minőség” kulcsszavaknál

is. Az elméleti szempontból megalapozott célok kulcsszavainak („minőség”, „hatékony”, „fejlesztés”) aránya csökkent 2006-ra, míg az elméleti szempontból kevésbé védhető célok („kötségvetési hiány”, „trükk”) aránya nőtt. A változások mértéke a legtöbb esetben meghaladja a lényegességi kritériumot, vagy alig marad el tőle. Ez azt mutatja, mintha a második év hangsúlyai között erőteljesebb szerepet képviselne a trükközés, a deficit elkerülésének szándéka, míg például a minőség és a hatékonyság fejlesztése, az újítás mint célok háttérbe szorultak volna. A harmadik évre ez a jelenség eltűnik.

Az abszolút adatokban is megfigyelhető a 2006-os év jellemzője: a „trükk” és a „kötségvetési hiány” gyakrabban említettek, míg a „finanszíroz” és „fejlesztés” szavak ritkábban. Az elméletileg védhető célok esetében viszont a 2006-ra történő csökkenés utáni szint 2007-re is megmarad. A hosszabb távú trendekről, elmozdulásokról az idősor rövidege miatt egyelőre itt sem tehetünk megállapításokat.

A 2006-os év sajátossága a manifeszt tartalom elemzése alapján vélhetően a választások utáni gazdasági-politikai helyzetet, vitákat tükrözi.

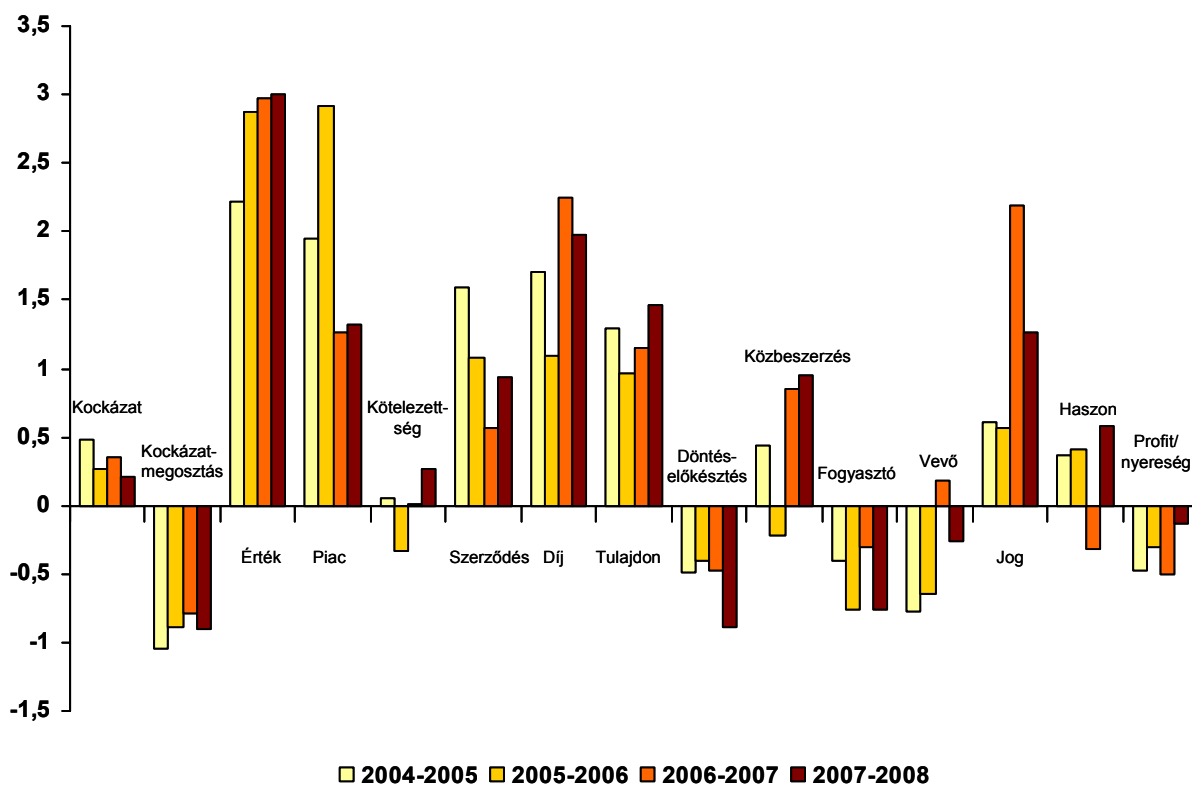
A látens elemzés megerősítette, hogy 2006-ra az elméletileg kevésbé védhető célok említése nemcsak arányában, hanem számában is megemelkedett. A cikkek tartalmát megvizsgálva ez valóban a 2006. évi választások utáni makrogazdasági és politikai helyzet hatása. A „trükk”, „kötségvetési hiány” szavak említése és a választásokkal kapcsolatos témák megjelenése a PPP-vel összefüggésben a 2006 tavaszán-nyarán megjelent cikkekben előtérbe került.

9.2. A PPP értéknövelésének értelmezése

Előzetes ismereteim alapján abból indultam ki, hogy a PPP valódi célja az értéknövelés lehet, amely értéknövelést aztán megállapodás szerint a szerződő felek megosztanak egymás között. Ennek alapján tehát nem szabályozás kijátszása és nem is egymás rovására nyeresztkedés a cél. Vajon ez a közgazdasági logika megjelenik-e a sajtóban tükröződő PPP-felfogásban? Hangsúlyt kapnak-e a cikkekben az értéknöveléssel összefüggő szempontok?

Az elemzés eredménye szerint kiemelkedő kulcsszavak az „érték” és „piac”. Jelentősen átlag alatti a „kockázatomegosztás”, „döntéshozókészítés”, „fogyasztó” és „vevő” kulcsszó. Ehelyett sűrűn jelenik meg a projektek „díj”-azásának kérdése, a „tulajdon”-i helyzet ismertetése, az eljárás lefolytatásának módjával kapcsolatos kifejezések.

10. ábra: A PPP értéknövelésével kapcsolatos kulcsszavak főkomponens score-jai



Ezek az eredmények azt mutatják, hogy a PPP értéknövelésével kapcsolatban sem a kockázat és kockázatmegosztás, sem a fogyasztóorientáltság nincs középpontban. Más megfogalmazásban, sem a hatékonyságra törekvés, sem a jobb minőségű szolgáltatás nyújtása, mint értéknövelő tényezők, nem kapnak hangsúlyt. A gyakran előforduló kulcsszavak viszont a PPP-konstrukció bemutatására utalnak: a PPP-vel való ismerkedés, a PPP mint megoldás alapvető fogalmai jelennek meg: kié a tulajdonjog, mekkora a díjazás és azt hogyan fizetik stb.

A látens tartalom elemzése most is árnyalja ezeket az eredményeket. Eszerint az operatív problémákkal sokat foglalkozik a sajtó, az elvi kérdésekkel kevésbé, bár a tulajdonosi értéknöveléshez köthető kérdések hangsúlyt kapnak. A cikkek üzenetei szintén gyakran a hosszú távú gondolkodásra ösztönző kérdésekkel kapcsolatosak: gyakran esik szó például a hosszú távú szerződéskötésről.

Évek közti változások

A 2006-os évre lényeges növekedés az eleve jelentősen átlag feletti gyakoriságú „érték” és „piac” kulcsszónál figyelhető meg. Ez azonban csak relatív változás, ezen szavak abszolút számossága stagnáló, míg a többi szó számossága csökkent. 2006-ra lényeges csökkenés a „szerződés”, „díj” és „közbeszerzés” szavakra jellemző. 2007-re a „piac” szó meghatározó szerepe lényegesen csökken, a „szerződés” kulcsszó előfordulása tovább csökken, míg a „jog” szó gyakorisága és számossága lényegesen megemelkedik, a „haszon” gyakorisága lényegesen csökken.

Az elmozdulásokból nem vonhatók le messzemenő következtetések, mert a kulcsszavak nem mutatnak jól értelmezhető együttlátásokat. Ennek alapján úgy fest, hogy az értékteremtéssel, annak szerepével kapcsolatban nem közvetít világos üzenetet a sajtó. Érdekes fejlemény, hogy 2007-ben először jelennek meg az „értékteremtés”, „értéknövelés” kulcsszavak, mégpedig a Világgazdaságban.

9.3. A PPP társadalmi kontrollja

Előzetes ismereteim alapján körvonalazódott számomra, hogy a magánszektor bevonása közfeladatok ellátásába akkor érhet célt, ha sikerül a vállalkozót olyan körülmények közé helyezni, amelyek a piacihoz hasonló nyomás alá helyezik. Ez a szimulált piaci nyomás készteti a vállalkozót arra, hogy képességei legjobbját szerint álljon helyt a PPP keretében is. Mivel a PPP hosszú évekre ad megbízást egyetlen vállalkozónak, önmagában nem ad megoldást a fenti problémára. Specifikus szabályozás szükséges. ez védi a közérdeket, az ösztönzi a vállalkozót, ez legitimálja a PPP-t mint megoldást.

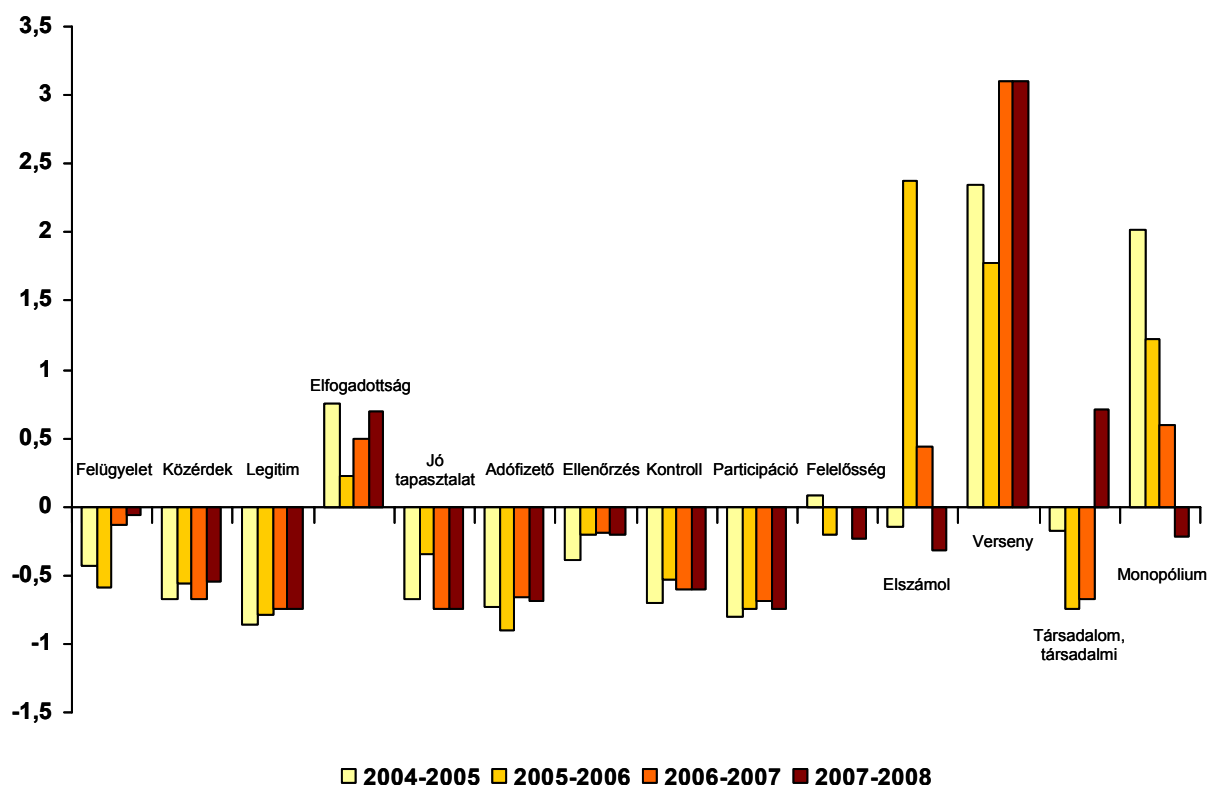
E kontrollnak többféle fajtája lehet, centralizált és decentralizált, közvetlen és felügyelet által gyakorolt. Vajon szóba kerül-e e társadalmi kontrollnak a szerepe a cikkekben, illetve milyen formája az, amelyik a sajtón keresztül megjelenhet a köztudatban is?

A vizsgált kulcsszavak közül a „verseny” a domináns, míg a „demokrácia”, illetve a „monopol”, „monopólium” kulcsszavak aránya elhanyagolható. Az általánosabb jelentésű „társadalom”, „társadalmi” szavak együtt átlagos gyakoriságúak, a „felelősség” kulcsszó átlag alatti előfordulása.

A sajtó ennek alapján a versenyben látja a társadalmi kontroll megvalósulásának lehetőségét, amely elvi szempontból nem is elítélhető. Ugyanakkor az ennek esetleges

korlátai esetén szerepet kapó közvetlen társadalmi kontroll, illetve magának a felelősségre vonásnak, elszámoltatásnak a lehetősége nem kapnak hangsúlyt a cikkekben.

11. ábra: A PPP társadalmi kontrolljával kapcsolatos kulcsszavak főkomponens score-jai



A látens tartalom elemzése gazdagítja ezeket az eredményeket. Noha a téma megjelenése nagyon ritka (103 cikkből mindösszesen 12, és 592 bekezdésből csak 30 kapott kódot), feltűnő jelenség, hogy a centralizált kontroll jelenik meg dominánsan, mint a közérdek védelmét szolgáló eszköz. Ha megvizsgáljuk a mintába került cikkek teljes anyagát, megállapítható, hogy főként az Állami Számvevőszék és a Pénzügyminisztérium tölti be a lapok írásai alapján ezt a kontroll szerepet.

Évek közti változások

Ha az időbeli változásokat a társadalmi kontroll sajtóbeli megjelenítésével kapcsolatban megvizsgáljuk, érdekes jelenséget tapasztalhatunk. Az „elszámol” kifejezés előfordulása lényegesen nőtt 2006-ra (majdnem meghétszereződött). Ez összhangban van a célok elemzésekor megfogalmazott gondolattal, amely szerint 2006-ban a magyar médiában a

PPP körüli diskurzus meghatározó eleme a trükközés, a költségvetési hiány megkerülésének szándéka volt. Az „elszámol” kifejezés előfordulásának növekedésével párhuzamosan a „demokrácia”, a „verseny” és a „társadalom”, „társadalmi” szavak aránya csökkent lényegesen.

A társadalmi kontroll kérdésköre ritkasága miatt a látens tartalomelemzéssel kevésbé volt vizsgálható (kevés volt a mintába kerülő releváns tartalom), különösen, ha még az időbeli változásra is szeretnénk következtetni. Ezért ezzel kapcsolatban a látens tartalom elemzése nem adott érdemben hozzá tudásunkhoz.

9.4. A részeredmények értékelése – összegző következtetések

A sajtóanyagok elemzése rávilágít arra, hogy Magyarországon a PPP-ről való gondolkodás, a jelenség térnyerésének korai szakaszában vagyunk. A legtöbb hangsúlyt a téma kapcsán a szakajtóban a PPP céljai, technikai körülményei (tulajdonjogok, szerződés, díjak stb.) kapják, míg a projektek közgazdasági értelmét jelentő hatékonyság és/vagy minőségnövelés mint téma fokozatosan nyer teret. A társadalmi kontroll biztosítása egyelőre kevésbé téma a gazdasági sajtóban.

Általánosabb következtetésként az látszik körvonalazódni, hogy a magyar gyakorlatban megjelenő PPP még nem az a PPP, amely a nemzetközi tapasztalatok alapján a közfeladatok megvalósításának közgazdaságilag megalapozott eszköze lehetne. Most érkezik Magyarországon a PPP abba a fejlődési szakaszba, amikor az első évek nekibuzdulását követő kiábrándulás várható, ahogy ez külföldön is történt. Meglátásom szerint ugyanakkor nem a PPP mint módszer elvetése a megfelelő válasz a létező hibákra, hanem alkalmazásának módján kell javítani, a fokozatosan halmozódó tapasztalatok értő felhasználásával. Az empirikus elemzés következő része arra fókuszál, hogy mik is az eddigi tapasztalatok Magyarországon a PPP-vel kapcsolatban és milyen módon lehet javítani a projektek eredményességén.

10. Az empirikus elemzés eredményei – esettanulmányok

Az esettanulmányok elemzésére épülő kutatási szakasz a sajtóelemzésből leszűrt előzetes benyomások, valamint a szakirodalomból nyert elméleti keretek orientáló felhasználásával a fő kutatási kérdés megválaszolására összpontosult. Ennek alapján arra törekedtem, hogy a PPP céljának, értéknövelésének értelmezését, illetve az értéknövelés fejlesztésének lehetőségeit feltárjam, indukcióval analitikusan általánosítható összefüggésekre jussak a kiválasztott magyarországi projektek kapcsán. A következőkben bemutatom, milyen eredményekre vezettek e második kutatási szakasz elemzései.

10.1. A vizsgált esetek bemutatása

Annak érdekében, hogy a kapott eredmények kontextusa érzékelhető legyen, illetve a mindenkor olvasók, kutatótársak a saját kutatásokhoz való alkalmazhatóságot minél informáltabban meg tudják ítélni, az esettanulmányok tárgyát képező PPP-projektek általános bemutatása következik.

10.1.1. Sportcsarnok projektek

A vidéki sportcsarnok projektek létrejöttének logikai kiindulópontja az a szabályozás volt, amely szerint csak tornateremmel rendelkező iskolák fogadhatnak diákokat Magyarországon 2008 januárjától. Egy-egy vidéki településen az iskola megtartása központi kérdés, mivel annak hiányában a lakosság elvándorlása felgyorsul. A PPP-projektek keretében történő sportcsarnoképítés lehetővé tette a sikeresen pályázó településeknek, hogy a koncepció keretében mind az építés, mind az üzemeltetés magánfél által történő megvalósításának finanszírozását fele részben a központi költségvetés állja. A településnek csupán a fennmaradó részt kellett vállalnia.

Egy-egy ilyen projekt kezdeti beruházást, majd 15 évig tartó működtetést jelentett, amelyekért egységes éves bérleti díj formájában fizetett az önkormányzat és a minisztérium. Az általam megvizsgált projektek esetében a pályázaton megcélozható legkisebb méretű tornacsarnokokról van szó, amelyek tornaterem nagyságúak, egy kézilabdapályát a kialakítás módjától függően éppen be tudnak fogadni.

A vidéki sportsarnokok fejlesztése kapcsán a szokásosnál nagyobb időnyomás nem volt jellemző, ami valószínűleg azzal is összefügg, hogy kevésbé komplex beruházásokról van szó. A szabályozás által adott határidő ugyanakkor kötötte a pályázókat.

E kistelepülések életében egy sportsarnok épülése kiemelt projektnek számít. Olyasvalami, ami egy-egy polgármester vagy jegyző munkásságának kiemelkedő pontjaként értelmezhető, a település „megmentésének” sarokpontja lehet (az iskola megtartásával összefüggésben), és évtizedekig jelentős pénzügyi kötelezettségeket ró a falura (a költségvetés 10%-át is kiteheti a bérleti díj éves összege). Mivel kis településekről van szó, a helyi lakosok nemcsak tudtak az építkezésről, de több-kevesebb rendszerességgel személyesen is meglátogatták a helyszínt, közvetlenül is szóba elegyedtek a kivitelező képviselőivel a projekt célja, a leendő épület használhatósága kapcsán. A vállalkozó így közvetlenül is érzékelhette az általa végzett munka eredményességével kapcsolatos elvárásokat, illetve szembesült a közvetlen társadalmi kontroll (bár informális) nyomásával.

A sportsarnok társadalmi hatásai közül a legfontosabb az iskola megtartása, illetve a település lakosságfogyásának megállítása lehet. Áttételesebben a helyi lakosság egészségesebb életmódra ösztönzésének kiindulópontját adhatja a csarnok, illetve a helyi és környékbeli közösségek életének teret biztosító kulturális infrastruktúráként működhet. Ezek azok a hatások, amelyek közvetlenül pénzügyileg nem mérhetőek, de amelyek minél inkább való kiaknázása a projekt lényegi feladataként volt értelmezhető.

10.1.2. Felsőoktatási projektek

A magyar felsőoktatásban évek óta tartó tendencia a létszám növekedése, amely részben társadalompolitikai célkitűzés, részben az intézmények fejkvóta alapján történő finanszírozásának következménye. Az egyetemek és főiskolák infrastruktúrája ugyanakkor nemhogy nem képes ennek a növekedésnek teret biztosítani, de a meglévő épületek karbantartásának terhe is kihívást jelent számukra. Ebben a kontextusban az egyik oktatási miniszter kezdeményezése által lendületet kapott az a program, amelynek lényege, hogy PPP-projektek keretében a központi kormányzat fele részben vállalja a finanszírozás 50%-át. Ez számos oktatási intézmény vezetőjének szemében régen várt lehetőséget jelentett a szükséges infrastrukturális fejlesztések megvalósítására. Az egyetemeknek a rájuk eső 50%-ot, mint bérleti díjat, a rendelkezésükre álló működési keretből kellett kigazdálkodni. Ezen kívül még próbálkozhattak azzal, hogy az így létrejövő jobb infrastruktúra segítségével felfuttassák fizetős képzéseiket, s többletbevételekre tegyenek szert.

Az általam vizsgált két projekt közül az egyik egy új oktatási épület megépítéséről, a másik egy meglévő kollégium felújításáról szól. Utóbbi projekt esetében az épület átadása előtt nem sokkal a kivitelező cég sajnálatos módon csődbe ment, a projekttel közvetlenül nem összefüggő okból. Ennek ellenére az egyetem használatba vehette az épületet. A másik, sikeres projekt esetében az éves bérleti díj összege hozzávetőleg 1 Mrd Ft, tehát ez a projekt az általam vizsgált vidéki sportcsarnok projektekhez képest egy nagyságrenddel nagyobb.

Az egyik esetben az időnyomás a kivitelezőn nagyon erős volt, mivel az oktatás természetéből adódóan a szorgalmi időszak szeptemberi kezdésére az épületnek el kellett készülnie. Ennek hatására egyrészt a kivitelező legjobb képességeire szükség volt a sikerhez, másrészt az egyetem oldaláról az állami szektorban látottakhoz mérten szokatlan hatékonyságú együttműködés volt tapasztalható. A másik projektnél viszont az egyetem passzív volt, a projekt megvalósításának szükségességével kapcsolatban is megosztottan viselkedtek az egyes érdekcsoportok, a vállalkozó csődje pedig tovább tetézte a projekttel kapcsolatos bizonytalanságokat.

Figyelemre méltó sajátosságokat mutatnak az egyetemi projektek a használókkal kapcsolatban. Egyrészt jól behatárolható a használók köre: az adott egyetem alkalmazottai és mindenkoros diákjai. Másrészt a diákság az oktatás jellegéből adódóan folyamatosan cserélődik, valamint az egyetem viszonylag decentralizált működése a felelőségek megállapítását (pl. rongálás esetén) megnehezíti. A vállalkozó által nyújtott szolgáltatás minőségének érzékelése az egyetemeken megszokott sokszínű véleményeken keresztül történik, tehát ritkán vezet egyöntetű véleményalkotásra.

Az oktatási infrastruktúra fejlesztésének társadalmi hatásai az egyetemek által nyújtott oktatási szolgáltatás általános minőségének javulásában csapódhatnak le. Ennek áttételes hatása lehet az érintett egyetemek nemzetközi versenyképességében, a fizetős képzések árszínvonalában, s talán a jobb oktatók megtartásának, megszerzésének képességében.

10.1.3. Közútfejlesztési projektek

A két autópálya-fejlesztési projekt, amelyeket vizsgáltam, része volt a kormányzat közútfejlesztési programjának, amelynek keretében többszáz kilométernyi gyorsforgalmi utat kívántak megépíteni. Ennek a klasszikus közfeladatnak gigászi költségeit a központi költségvetés adósságból nem tudta állni a maastrichti kritériumok nyomása alatt. A PPP mint megoldás viszonylag közvetlenül az államadósság növelése nélkül történő közcélú beruházás lehetőségének kihasználására irányult.

A projektek volumenük alapján a legnagyobb magyarországi PPP-projektek közé tartoznak, amelynek finanszírozása részben az útdíjakból (a „matricák” államilag szabályozott árán keresztül), részben közvetlenül a központi költségvetésből történt.

A projektek jellemzően igen nagy időnyomás alatt készültek, mivel ilyen mértékű, „látványos” infrastruktúra-fejlesztés az országgyűlési választások esetében a mindenkori kormányzat számára nagy eredményként mutatható fel.

A használók egy autópályaprojekt esetében nem koncentráltak, sőt nagyon sokfélék: magyarok és külföldiek, turisták és ingázók, magánszemélyek és professzionális fuvarozók. Közvetlen kapcsolatuk az autópályát építtető minisztériummal, illetve egyéb felelős központi szervekkel általában csak egy részüknek van, véleményüket így kevésbé tudják kifejezni.

A gyorsforgalmi utak fejlesztésének hatásai szerteágazóak. Egyrészt a pályák nyomvonalának közvetlen környezetében ipari és kereskedelmi beruházások sorának adnak fejlődési lehetőséget, másrészt az ország elmaradottabb térségeinek általános fejlődéséhez járulhatnak hozzá. Magyarország európai mértékkel nézve előnyös központi elhelyezkedése pedig jó infrastruktúrával párosulva számos nemzetközi üzleti lehetőséget hordoz (áthaladó forgalom, illetve logisztikai központok stb.). Maga a nagymérvű beruházás építőipari vállalatoknak és alvállalkozóiknak adhat évekre munkát.

10.1.4. A vizsgált esetek összehasonlítása

A kiválasztott projektek páronként hasonlóak egymáshoz, ugyanakkor a különböző célú projektek egymástól lényegesen eltérőek. Erről ad áttekintést a 8. táblázat.

A sportsarnok-projektek a legkisebbek, ugyanakkor a legközvetlenebb kapcsolatban ezeknél van a vállalkozó a használókkal. Az autópályaprojektek a legnagyobb beruházást jelentik, de a legkisebb közvetlen kapcsolat itt van a használókkal. Az itt bemutatott általános szempontok alapján az oktatási projektek köztes típusúnak tűnnek.

Ez alapján már sejtek megfogalmazhatóak a projektek közti különbségekről a projektek céljának felfogásában, illetve az eredményesség értelmezésében is, ám a kutatás kezdetekor „tisztá lappal” igyekeztem hozzálátni az adatgyűjtéshez. A fentiek a kontextusát adják az empirikus elemzéssel később feltárt összefüggéseknek.

8. táblázat: Áttekintés a vizsgálatba bevont esetekről

	Vidéki sportcsarnokok	Oktatási infrastruktúra fejlesztése	Közútfejlesztés
Vizsgált projektek száma	2 db	2db	2db
Ellátandó közfeladat	Iskolai tornatermek létrehozása	Oktatási épületek létrehozása/ felújítása	Új autópálya-szakaszok építése
Üzleti volumen	10 millió Ft-os nagyságrendű éves bérleti díj (15 évre)	Milliárd Ft-os nagyságrendű éves bérleti díj (20 évre)	Sok milliárd Ft-os nagyságrendű éves rendelkezésre állási díj (30 évre) + úthasználati díj
Időnyomás	Átlagos	Nagy	Nagy
A használók koncentrálttsága	Nagy	Mérsékelt	Csekély
A társadalmi hatások kiterjedtsége	Behatárolt	Nagyobb	Nagyon nagy

10.2. Az esetek elemzésének eredménye – általánosítható összefüggések

Követve a bemutatott módszertani lépéseket, a több különböző elemzési módszer eredményeinek összesítésével a következő transzferálható analitikus összefüggésekre jutottam. Az interjúk főbb témakörei köré csoportosítva, zárójelben idézetekkel kiegészítve olvashatóak a kutatás részletes eredményei.

A kódolt hivatkozások jelentése: K – az interjúalany központi kormányzat egy képviselője, Ü – az interjúalany az üzleti fél egy képviselője, H – az interjúalany a használó (a szolgáltatást igénybe vevő) intézmény egy képviselője, F – az interjúalany a finanszírozó bankok egy képviselője.

10.2.1. A PPP-projektek céljai, az értéknövelés mibenléte

A PPP-projektek céljai között különböző projekteknél különböző szereplők több elemet megemlítettek, amelyeknek eltérő hangsúlyokat adtak. Az elemzés során ugyanakkor letisztult, hogy egyetlen olyan tényező van, amelyet a PPP legitim céljaként fogadnak el egységesen a szereplők, és amelyet ugyanakkor a projektek eredményességének központi tényezőjeként értékelnek. Ez a cél: a hatékonyság.

Általánosságban ez azt jelenti, hogy ugyanazt a minőségű szolgáltatást egy jól működő PPP segítségével kisebb költséggel, vagy a rendelkezésre álló erőforrásokból minél jobb minőséget szeretnének megvalósulni látni az érintettek. ("A magánszféra bevonásával hatékonyabban elláthatunk közfeladatokat" K04; „Akkor [eredményes a projekt], ha megfelelő minőségű szolgáltatást az állam által nyújtotthoz képest olcsóbban valósít meg. Más szóval, ha VFM jön létre" K04; „...hogyan előnye van-e a PPP-nek, azon múlik, hogy a magánszféra olcsóbban, gyorsabban, jobban valósítja-e meg a feladatot" K06; „Elvileg VFM esetén érdemes PPP-ben látni el egy közszolgálati feladatot. Meg persze az új technológia, jobb áron, hatékonyabban működő projekt: ezek lehetnek a PPP előnyei." K01;).

Ez a cél közös minden projekt minden szereplőjének felfogásában, tehát a megrendelő állami intézmény, a kivitelező és az üzemeltető vállalkozó, a bankok és a felügyelő hatóságok egyaránt kívánatosnak tartják.

A hatékonyságnövelés mint cél értelmezésének árnyalataiban ugyanakkor tapasztalhatóak különbségek. Elsősorban abban térnek el a vélemények, hogyan pontosan miből származhat a hatékonyságnövelés a PPP keretében. Az esettanulmányokból feltárt lehetséges hatótényezők a következők.

- a) A PPP rákényszeríti a feleket, hogy hosszabb távra végiggondolják elvárásaikat és ezeket rögzítsék („Beleszólt volna sok mindenki menet közben, a belső döntési mechanizmus nehezítette volna a helyzetet. Itt hamar el kellett kötelezni magunkat. Sokat változott volna az igény, terem, tornaterem stb. Sokszoros áttervezés stb. kellett volna." H04; „A PPP vállalkozója próbál élettartamra tervezni. Az önkormányzatnak vannak álmai, de megosztott, és változó, hogy különböző időszakokban kinek mekkora a ráhatása ezek megvalósítására. A vállalkozó mindenesetre egyben tervezi, ráadásul üzemeltetési felelősség is van. Ezért ez így hatékonyabb." K06).
- b) A kivitelezési kockázat vállalása miatt a vállalkozó tartja a határidőt („Akkor is érdemes lett volna PPP-t csinálni, ha lett volna rá 6 milliárd forint állami pénz.

Van értelme a magántőke bevonásának. Sosem lettünk volna kész ennyi idő alatt.” H04; „Az állami beruházások előkészítési fázisa rettenetesen hosszú és összetett. Sokszor fél-másfél éves csúszások történnek... Na ehhez a folyamathoz képest a PPP lerövidíti a szükséges időt, csak fél év kell hozzá. Itt nem tervek, hanem szöveges program készül, amely a várt szolgáltatás mennyiségi és minőségi jellemzőit leírja. Erre adja az ajánlatot a befektető.” K02; „A PPP kivált 3 db közbeszerzési eljárást. Tervpályázat, építési, illetve több felújítási és beruházási közbeszerzésre lenne egyébként szükség. Ehhez képest a PPP egy eljárás.” K02).

- c) Szintén a kockázatvállalás miatt a vállalkozó nem lépi túl a vállalt beruházási keretet („A PPP-vel lehet spórolni az olcsóbb üzemeltetéssel, mert a vállalkozóknak van releváns tapasztalata, ezen kívül a kivitelezés kockázata a magánfélé, aki így tartja a határidőt és a büdzt” F01; „Önkormányzati beruházásnál mindig előre megvan, hogy mennyibe kerül, aztán túllépi a büdzt. Ezzel veri meg a PPP az állami beruházást. Csak onnan jár a díj, ha már van jogerős használatba vételi engedély, ez kb. másfél hónap. Nem csúsznak el időben, pénzben, mint ahogy az állam szokott. A magánbefektető díja nem változik, nem lehet újraalkudni. Ha csúszik, azt le kell nyelnie, mind az építés, mind az üzemeltetés során.” K06).
- d) A vállalkozó rendelkezik kivitelezési tapasztalatokkal, jó tudású, képzett szakemberekkel („Továbbra sem vagyunk profi kivitelezők. A vállalkozó munkatársai értenek az építkezéshez, ez a szakmájuk, az egyetemen nincs meg ez a kompetencia. Nem éri meg.” H04).
- e) A vállalkozó tisztában van a korszerű szolgáltatás minőségi feltételeivel, tudja, miként szolgálhatók ki a használók elvárásai („Ennél valósabb PPP a miénk. Itt volt magánkockázati eleme is a projektnek. A kivitelezés, a megvalósítás kockázatának kitelepítése a magánfélre megtörtént. Ez előnyös, mert van piaci szaktudása a vállalkozónak. Emellett pedig az erőforrásokat hatékonyabban is használja fel, mint azt az állam tenné.” Ü03).
- f) A vállalkozó jobban tudja ösztönözni saját alkalmazottait, kevesebb szabályozás köti a kezét („Az autópálya-építésnél kilophat és kartellezhet az építő cég, ezért mindent ellenőriznie kell az államnak. A PPP-autópálya-építésnél elég megnézni, hogy van-e eredmény: időre legyen itt jó minőségben

az autópálya.” K01; „Közalkalmazottat nem lehet a projekt után kirúgni, de addig sem lehet megfizetni.” H04; „A közalkalmazott nem volt hajlandó reggel 4-kor takarítani, hogy 8-ra a csarnok már száraz, használatba vehető legyen. Aztán este 9 után is kellett volna még takarítani. Ez sok pótlékkal járt, éjszaka, hétvége, nem jókor lettek volna a szabadnapok sem. Sok szabályzat nehezítette a megfelelő munkát.” H05; „Jobban lehet gazdálkodni, könnyebb kezelni egy vállalkozót, mint egy munkavállalót: szankcionálni, kifizetni. 50-100 szempont alapján értékelhető a teljesítmény, tervezhető a kiadás. Nincs annyi kötöttség, például sztrájk. És olcsóbb is!” Ü05).

- g) A vállalkozó szakértelme talaján innovációt alkalmaz a jobb eredményért, és ezt a hatékonyságnövelés érdekében mint kockázatot vállalja („Innovációval tudna javulni a teljesítmény. Máshogy építeni egy hidat például, műszaki innováció. Aztán hogy hová helyezik az üzemmérnökséget, ez logisztikai innováció.” K05).

A hatékonyság növelése tehát az általánosan elfogadott célnak tekinthető. Hogyan látják az érintettek ennek a hatékonyságnövelésnek a tényleges megvalósulását? Honnan érzékelhető, hogy ezt a célt az egyes projekteknek sikerült-e elérnie? Vajon az időközben felmerült tényekkel frissítik a projekt előkészítésekor összeállított VFM-jelentést? Milyen pragmatikus megközelítéseket alkalmaznak?

Ezekre a kérdésekre volt válasza a szereplőknek, mégpedig olyan, amely a hatékonysághoz mint célhoz hasonlóan minden projekt esetében érvényesülni látszik. A hatékonyságnövelés eredménye ennek alapján abban nyilvánul meg, hogy sikerül-e a projekthez tervezett hasznokat és megtakarításokat a megfelelő szereplőknek realizálnia.

Ennek az egységes értelmezésnek az árnyalatai ugyanakkor szereplőnként és projektenként különböznek. Itt a következő hangsúlyok azonosíthatók:

- a) a teljes életciklusa alatt működik a projekt, nem fullad botrányba („Ha nem bukik be a projekt, nem kell veszteséget elkönyvelni, jól keres rajta a bank.” F01; „A bank cash flow-ban gondolkodik. A lényeg, hogy a projekt működjön.” F02);
- b) a szolgáltatás jó minőségű, és ennek alapján az állami fél pontosan fizeti a megállapodás szerinti díjat („Ha a számlákat fizetik, az mindig jó jel” Ü01; „A számok azt mutassák majd, amit szeretnénk, és 15 év után ugyanolyan

viszonyban legyünk az önkormányzatokkal és a minisztériummal, mint most.” Ü04; „Magyarországon munkahiány van és volt. 2007-től nagyságrendi csökkenés történt. Hosszú, stabil bevételű munkát szeretne mindenki. Az üzemeltetés ilyen. Kiszámítható cash flow, amely stabilitást ad a cégnek. Ez a ciklikusságnak a cég megrendeléseiben ellene hat.” Ü05; „Van a projektnek egy pénzügyi modellje, úgy 15 tábla. És ha a projekt tényleg így működik, sikerül ezt végig működtetni, az az eredményesség.” Ü05; „Ingatlanfejlesztési szempontból akkor [sikeres a projekt], ha termékszerű projektté válik, tehát értékesíthető lesz. Hozam alapon tervezzük értékesíteni a projektet.” Ü02);

- c) nem keletkeznek előre nem tervezett többletköltségek („Ha a teljes életciklus alatt nem keletkeznek többlet állami kötelezettségek. Olyanok, amelyeket nem láttunk előre.” K04; „A program elején elhatározott szolgáltatási díjhoz képest mennyiben módosul a szolgáltatási díj – ez jelenti a projekt eredményességét.” K02);
- d) a projekt nemcsak a szerződés ideje alatt működik, de ezt követően a szolgáltatás tovább működtethető („Az igazi eredményesség akkor van, ha a 20 év végén le lehet zárni a projektet, de tovább működtethető az épület.” Ü05).

A hatékonyság realizálásának e megközelítései általánosak. Nem valamilyen konkrét megoldásra utalnak a kivitelezés vagy az üzemeltetés során, hanem abból indulnak ki, hogy a PPP keretében csak jó szolgáltatásnyújtás esetén fizet az állami fél. Ha ez terv szerint megtörténik, az állami fél megkapja a tervezett költségen a kívánt szolgáltatást, ezzel együtt az állami megoldáshoz képest tervezett megtakarítást, a magánfél pedig a tervezett hasznát realizálja.

Azt ugyanakkor, hogy pontosan hogyan és milyen mértékben javul a tevékenység megvalósításának hatékonysága a projekt működése során, közvetlenül nem méri, nem kapcsolják össze a projekt eredményességével. A hatékonyság mértékének kérdése tehát a projekt előkészítésekor, a végleges terv elkészültekor, a pályázat pénzügyi zárásakor eldől, és később nem lesz újra téma. A tervezett hasznok és megtakarítások tükrözik a hatékonyságot, ezek megvalósulása a hatékonyság megvalósulása.

A nyilvánvaló kérdés ezek után, hogy vajon a tervekbe foglalt hatékonyság mennyire érvényes. Valódi hatékonyságként fogadhatjuk-e el? Az ezzel kapcsolatos anomáliákat nem tagadták a szereplők, ugyanakkor nem tulajdonítottak neki nagy gyakorlati jelentőséget.

A probléma az esettanulmányokban megkérdezettek szerint kevésbé a hatékonyság méréséhez megfelelő elemzési módszertan meglétének hiányában, mint inkább az alapadatok megfelelő struktúrájú elérhetőségének hiányában keresendő („Amíg nincs megfelelő adatbázis, persze nem tudjuk ellenőrizni az elemzések alapadatainak helytállóságát.” K04; „Az egyetem ugyanakkor nem tudta biztosan, mihez képest fog mennyit költeni [az új épületben]. A megtakarítás nem feltétlenül egyértelmű. Volt egy régi, alig felújított épület. Az új pedig modern, légkondicionált, fejlett technológiával. Ez energiafelhasználási többlettel jár. Ugyanakkor az alacsonyabb belmagasság jobb helykihasználtsággal, ezzel megtakarítással jár. De a jól megvilágított előadó, precíz hűtéssel, fűtéssel energiafelhasználást jelent.” Ü02).

Egyelőre sok esetben nem lehet egyértelműen eldönteni, hogy a projektek előkészítéskor elvégzett hatékonysági vizsgálatok, a VFM-jelentés mennyiben reális számokra épül. A törekvés ennek javítására egyértelmű, és a tapasztalatok halmozódásával szükségszerű előrelépés történik. Ahogy a működő projektek alapján a megrendelő fél is egyre inkább tisztában lesz a magánfél által teljesíthető számszerű eredményekkel egy-egy típusfeladat kapcsán, a pályázatra jelentkezőknek meg kell közelítenie, illetve tovább javítania ezeket a számokat a következő projekt megnyerése érdekében. Az állami fél részéről az elvárás a hatékonyságnövelésre ugyanis egyre inkább széleskörben elfogadott („Ha összességében nézzük, mennyibe kerül a [PPP-] projekt, nem szabad, hogy drágább legyen [mint a hagyományos állami megvalósítás].” K04).

10.2.2. Az értéknövelés kulcsszereplői

A kutatási kérdés irányultságából adódóan érdekelt, hogyan valósulhat meg az értéknövelés, tehát ki mit tesz annak érdekében, hogy eredményes legyen a projekt. Miután világossá vált, hogy mi a PPP-projektek célja, a következő logikai lépésként azt vizsgáltam meg, hogy az érintettek szerint kinek a felelőssége, hogy a projekt eredményes legyen. Mindenkinek van feladata ebben, vagy alapvetően a vállalkozótól várhatjuk az eredményt?

Viszonylag hamar kiderült, hogy az eredményességért nem mindenki egyformán felelős. Vannak, akiknek fontosabb szerepe van ebben, mint másoknak („A projekt azért jött létre, mert néhány kulcsszereplő kulcsmotivációkkal rendelkezett” Ü02). Egészen pontosan három szereplőt sikerült azonosítani, akik a PPP-projektek kulcsszereplői, mindegyik megvizsgált esetben. Egyes projekteknél más szereplők is előtérbe kerülhetnek, e három szerepkör viszont általánosan fontos. Az ő szerepük tisztázása következik az alábbiakban.

- a) A központi kormányzat szerepe elsősorban abban áll, hogy:

- i. kezdeményez, kiharcolja a projektek indulását az állami döntéshozatali gépezeten belül (“Az állami oldalon szükség van az elhatározásra. Valakinek meg kell az egészet valósítani, meg kell hoznia a döntéseket. Valaki, aki tudja, hogy mi a PPP, mik az előnyei, a hátrányai. Ez nem feltétlenül egyetlen személy.” Ü01; „Úgy indult a történet, hogy egy politikus, a miniszterelnök, betartotta a szavát. 2004-ben tájékoztatót tartott Pécsen. Döntés született, hogy magántőke bevonásával meg fogja építeni [a vidéki sportcsarnokokat].” H05; „Az oktatási miniszter fanatikusan küzdött ezekért a projektekért. Védte, nyomta tűzön-vízen keresztül. Csináltak hülyeségeket is, de néhány jó megvalósult.” Ü02);
 - ii. támogatja a megrendelő intézményt tapasztalataival („A minisztériumi csapat sokat tett az eredményességért. Hihetetlen, milyen rugalmasan és segítőkészen kezelték a projekteket. Öszintén lehetett velük beszélni. Lejöttek hozzánk megbeszélni a dolgokat, ha kellett.” Ü04);
 - iii. megadja a szükséges lendületet a nehézségek leküzdéséhez („[A minisztériumban] azt gondolják, helyes ez a megoldás. Elkapta őket a gépszíj – ebbe ha egyszer bekerül az ember, nagyon izgalmas projektek. A minisztériumban már van is ennek hagyománya.” K05).
- b) A beruházó, kivitelező vállalkozó a másik kulcsszereplő. Az ő szándékaik, képességeik és ösztönzöttségük az eredményesség szempontjából perdöntő:
- i. itt is kell egy „karmester”, aki végigvezényli a projekt előkészítését, illetve megvalósítását („Kell egy motivált magánpartner, hogy ezt keresztülverje” Ü02; „Egy erős ember az üzemeltetőtől kellett volna már az elejétől. Most belső konfliktus van a mai üzemeltető és a kivitelező között.” H04);
 - ii. a vállalkozó csapatának hozzáértése, tapasztalata fontos a sikerhez („A vállalkozók nagyon tapasztalt cégek, jó tanácsadókkal. Professzionálisan összerakott projektekről van szó.” K05; „A nyertes vállalkozó önmagában legyen képes megcsinálni [az üzemeltetést is], nem csak alvállalkozón keresztül.” H03);
 - iii. a kivitelezőnek kellően erősnek kell lennie anyagilag ahhoz, hogy a nagyobb kockázatú beruházási szakaszból kivezesse a projektet („A beruházási fázis során sorra felszámolások történtek az építőiparban. Ennek okai az alultőkésítettség és a megrendelések visszaesése. Ha nincs megrendelés, az

- embereknek akkor is kell bért fizetni, a bankoknak a hiteleket vissza kell fizetni.” Ü05);
- iv. stabilizálóan hat a projektre, ha vállalkozó a közvetlen anyagi megtérülésen túl egyéb motivációkkal is rendelkezik („A projektcég mögötti tulajdonos sok közbeszerzésben vesz részt, mert mélyépítéssel foglalkozik. Nem lenne szép, ha a PPP-t kudarcba vinnék.” Ü04; „Én végig szeretnék menni a falu főutcáján 10 év múlva is, anélkül, hogy transzparenszen tiltakozzanak és skandáljanak ellenem.” Ü04; „Két szempont volt egyenlő súllyal. Az egyik, hogy pénzt akartunk keresni vele. A másik, hogy egy úttörő kezdeményezésnek akartunk részese lenni, referenciát szerezni, magyarországi PPP-projektet létrehozni. Megvalósítható szerződést, építészeti megoldást, partnert találni ehhez.” Ü02);
 - v. segít átlendülni a kezdeti nehézségeken, ha a felsővezetés mögött jól szervezett csapat dolgozik a sikerért („A megállapodás összehozásában a csapat személyes lelkesedése a dolog iránt fontos volt. Egy ideig lehet éjjel-nappal dolgozni.” Ü02; „[Fontos, hogy] a megfelelő ’parasztok’ minden oldalon önállóságot kapjanak a döntésekhez. Kell egy kompetens projektcsapat, aki azért kel fel reggel, hogy ez a projekt megvalósuljon. Ez fontos az előkészítés és a működés során is.” Ü02);
 - vi. végül fontos, hogy legyen verseny, amely a vállalkozót a pályázat és a működtetés során nyomás alá helyezi („Verseny van, tehát nem az államot kell átverni. A magáncégnek kell a megbízás, hogy eltartsa a céget, a kapacitást.” K05; „Ha nincs verseny, nincs piac. ’Elk***ul’ a szolgáltató, elpuhul, nem harcol. Nincs kitéve versenynek, hiszen ott van a húsz év.” Ü05).
- c) A harmadik kulcsszereplő a szolgáltatást megrendelő intézmény. Ahol ez a minisztériumtól elkülönül, a szolgáltatás igénybe vevőit képviseli (önkormányzat, egyetem). Az empirikus adatok alapján úgy fest, a legtöbb, amit tehetnek a projekt sikere érdekében, az:
- i. a hatékony döntéshozatal („Az állami oldal döntéseiben az a bosszantó és kérdéses, hogy sokáig nyitva maradnak kérdések. A folyamat közben új érdekcsoportok módosítanak az eredeti elképzelésen.” K04; „Állami féllel egyezkedni – soha! Döntésképtelenek. Nem mondják ki, hogy jó a projekt, húzzák az időt, épp cserélik a vezetőt stb.” F02; „A magánfél közvetlenül élvezzi az előnyét, ha sikerül a projekt. Az állami fél sokkal áttételesebben kap fizetést

érte. És persze kérdés, mennyire azonosul az állam érdekével.” K04; „A többi egyetemen bizottságosdi van, itt a tudományos megbízott hozta a legitim döntéseket, a műszaki csapat pedig megcsinálta ennek alapján a feladatokat. Itt nincs lassú demokrácia, nem érvényesül mindenkinek a részérdeke.” H04); és

- ii. a következetes együttműködés („A rektor elkötelezett volt, hogy az épület létrejöjjön. Mindig volt ideje, bejuthattunk közvetlenül is azonnal hozzá. Mióta ő a rektor, állandóan fejleszteni akart, ingatlant akart adni-venni, gazdálkodni.” H04; „A rektornak nagy volt a szerepe. Szokatlanul hagyta dolgozni az embereit, támogatta őket a kijelölt úton, meghozta a szükséges lépéseket.” Ü02).

A fentiek alapján körvonalazható, hogy a vállalkozó az, akivel szemben a legsokoldalúbb elvárások megfogalmazódnak a projekt eredményessége érdekében. Az állami oldal két kulcsszereplője, a központi kormányzat és a megrendelő intézmény pedig a hatékony döntéshozatallal és támogató, együttműködő magatartással tehet azért, hogy a projektet a vállalkozó sikerre vigye: a tervezett hatékonyságnövelés megvalósuljon.

Ez az egyszerűnek hangzó igazság számos részletében árnyaltabb lesz, amikor a következő fejezetben, a differenciált összefüggések keretében az együttműködés nehézségeit vizsgáljuk.

10.2.3. Kihívások és tennivalók az értéknövelés érdekében

A PPP eredményességének mibenléte, illetve az ennek eléréséért felelős szereplők körének azonosítása után következik a gyakorlati szempontból legfajszúlyosabb feladat: feltárni az eredményesség útjában álló akadályokat, és körvonalazni a jobb eredményességhez szükséges teendőket. A szakirodalom alapján sejthető volt, hogy lesz közös ezekben a kihívásokban és teendőkben az egyes projektek között, ugyanakkor az adatgyűjtésnél itt is nyitott kérdéseket tettem fel.

Az elemzés három fontosabb problématerületet tárt fel, amelyekkel kapcsolatban ha előrelépés történne, az a vizsgáltakhoz hasonló PPP-projektek eredményességére pozitív hatással lenne.

- a) A PPP-projekt céljainak tisztázása az egyik legfontosabb feladat. A jelenleginél jobban megértenie minden érintettnek, hogy miről szól a PPP és miért ezt alkalmazzák. Mit várhatnak tőle és mit nem, a megszokott megoldásokhoz képest. Sokféle okból és módon merül fel a célok tisztázásának igénye.

- i. Az állami félnek döntenie kell, milyen szolgáltatásra, fejlesztésre van valóban igénye és ezért mit hajlandó vállalni. A prioritásképzés hiányosságai visszaüthetnek a PPP hosszú időszakra elnyúló megvalósítása során. A szükséges politikai támogatás nélkül a várt hatékonyságnövelés nem valósulhat meg. („A PPP arra készíti az állami felet, hogy átgondolja, mire van szüksége.” K04; „Nem tiszták a célok. Nincs logikusan összeálló érvrendszer egy-egy projekt mögött.” K05; „A célok az állami oldalon nem világosak. Minden attól függ, ki hol ül.” K05; „Az állam fejében, hogy milyen kockázatokat kell vállalni, tisztuljon... Lebegnek a nem megfogható állami érdekek, amit védenek az emberek.” K05; „A privát oldal mindig ügyes, jól teljesít, ha értelmes a projekt. A szűk keresztmetszet az állami oldal projekt menedzsmentje. Sokszor 18-20 lobbierdeket is figyelembe kell venni. Kell tehát egy tiszta politikai akarat, hogy tudjuk, mit akarunk.” K01; „Stratégiai kérdés: van-e, kell-e beruházás.” Ü05; „[A várt eredmény szempontjából] az egyetlen komoly mérce: az egyetem a nemzetközi ranglistákon tud vagy sem javítani a helyezésén. Beleöltünk pénzt.” H03; „A szolgáltatási díj megosztása az intézmény és a minisztérium között arról szól, hogy a minisztérium maximum 50%-ot vállal. Ennek célja, hogy az intézmények jobban figyeljenek arra, mit igényelnek. Ezt legkésőbb a tárgyalásnál be is szokták látni. Ezt az önmérséklet-tanúsítást normál kormányzati beruházásnál nem sikerül elérni. Itt tehát az a lényeg, hogy 5 csillagos szolgáltatást ne akarjon 2 csillagos árért az intézmény, tanúsítson önmérsékletet.” K02; „Ha az iskolánkat elengedjük, minden elmegy!! Nem itt táncolnak, fociznak majd a fiatalok, hanem a városban. Ezért az itteni négy körzeti település mindent megtesz az iskoláért.” H05; „A lakosságszám miatt kicsi a csarnok, a kiírás is kis méretűre vonatkozott. Eredetileg nagyobbát álmodtunk, de hála a jó Istennek, kicsi lett. Különben úgy túlvállaltuk volna magunkat, hogy nem tudom mit csináltunk volna. Most ügyes vállalkozással biztosítható a csarnok működése.” H05; „Elfogadták a tervet, akarták is, most meg elbizonytalanodtak. Azt mondják, kell nekünk, de mire, tényleg kell-e. Abban kell most nekik segíteni, hogy erre meg erre kell nektek.” Ü04)
- ii. Meg kell érteni, hogy mi a PPP mint megoldás választásának legitim célja. Ha tehát az már világos, hogy mit kell fejleszteni, tisztázni kell, hogy PPP-ben érdemes-e ezt megtenni vagy egyéb módon. („Fontos lenne megtalálni a

projektek gazdasági racionalitását.” K01; „Komolyan kellene venni azt a kérdést, ténylegesen megéri-e a PPP-t megvalósítani vagy sem. Nem csak költségvetési trükknek használni.” F01; „Legyen valós oka a beruházásnak. Valós igényt szolgáljon ki. Ne csak egy pénzforrás kihasználásáról, személyes hiúságról szóljon.” Ü02; „Ne varázsszónak használjuk, hogy PPP. Például méret alattiakat nem szabad megvalósítani.” F01; „Ahol hiányzik az alapvető infrastruktúra, célszerűbb több projektet elindítani, nem kivárni, míg lesz pénz. A gazdaságélénkítő hatás legitimálja tehát a PPP-t.” K01; „Azért építünk PPP-autópályákat, mert felgyorsítják a környező régió fejlődését. Az egy főre eső bevétel a személyi jövedelemadóból magasabb az autópályák közelében, mint azoktól távolabb. A hálózat gyorsabban fejleszthető PPP-vel.” Ü01; „Persze esetenként jobb minőséget hamarabb kapunk, kicsit több pénzért. Az összehasonlítás viszont akkor helyes, ha a termék ugyanaz. Ha többért jobbat kapunk, kérdés, szükség van-e a jobbra.” K04)

- iii. Meg kell érteni az elvileg nem megalapozott, ugyanakkor pragmatikus érvek múló létjogosultságát. Az nem szerencsés, ha kizárólag ezek az érvek képezik a PPP-projekt alapját, azt viszont nyíltan érdemes kezelni, hogy e pragmatikus szempontokat is figyelembe veszik a döntéshozók. („Ez egy hitelfelvétel az állam részéről; azért kellett PPP, mert az államnak nem volt pénze autópályára.” K01; „Ez a két projekt VFM-projekt volt, de az volt az érzésem, hogy az állami oldalon a legfontosabb szempont, hogy 'off balance sheet' legyen a projekt.” K01; „Ha csak hiányt kímélünk, akkor drágább, de korábban megvan.” K04; „Ez valójában nem egy beruházási alternatíva volt. Ez volt az egyetlen lehetőség, hogy középtávon egyáltalán valami történjen.” H04; „De PPP nélkül nem lehetett volna előre hozni beruházásokat.” Ü05; „A PPP-konstrukció alkalmazásának elsődleges célja, hogy azonnal ne kelljen sok pénzt kiadni. Ezzel legyen esélye azoknak az önkormányzatoknak is az iskola megtartására, akiknek nincs pénzük.” H05)
- iv. A feleknek meg kell ismerniük, el kell fogadniuk egymás részben eltérő céljait a projekt kapcsán. A két fél eltérő természetű célrendszerrel és működési módszerekkel dolgozik, ezért célszerű tisztába kerülni a különbségekkel és azok kezelésére felkészülni. Ez feltétele a sikeres megállapodásnak, illetve megvalósításnak. („Leültem tárgyalni – korábban nem tárgyaltak a

magánszektorral. Az volt a szemlélet: 'ezek a sz***ák már megint pénzt akarnak, így is már annyit keresnek rajta.'” K05; „Szemléletformálás kellett. Hogy a PPP áll vagy bukik, azon múltott, megértem-e, hogy a magánszektor bizonyos kockázatokat tud vállalni, másokat nem tud vállalni, például az adórendszer változását. Pedig az állami oldal hozzáállása eredetileg az volt: 'menjenek a bankok a f****ba'.” K05; „Több idő kell tárgyalni, hogy megértsük, ki mit miért akar.” K05; „A célok világosak voltak. Egymás cipőjébe kellett lépünk. Feltettük a kérdést, mit akarnak a tulajdonosaink valójában. Megfelelő hozamot vártak a befektetésükhöz.” Ü01; „Ha az elején sikerül nem teljesen elrontani a szerződéseket, érdekegyezőség áll fenn. A három szereplő egymást jó irányba tereli.” H04; „A sikert az jelenti ebben a helyzetben, hogy a problémákat megoldjuk, úgy hogy az nem sérti az általa képviselt szervezet érdekeit, úgy hogy a többi fél is tud vele élni.” Ü05; „Harmonizált eredményességre van szükség. Ha a minisztérium, az egyetem, a bank, a kivitelező és az üzemeltető – ha mindegyik mosolyog, az az összetett siker, az eredményesség.” Ü05; „Nem alapítvány vagyunk, azért csináljuk, hogy hasznunk legyen belőle. Ezt el is fogadták a tárgyalófelek.” Ü04)

- v. Meg kell barátkozni a megszokottól eltérő szerepekkel, amelyek a PPP-projekttel járnak. Az állami fél nem egy egyszeri kivitelkezést rendel meg, hanem évtizedeken keresztül nyújtott szolgáltatást. Itt nem kell abba belelátania, hogy pontosan hogyan áll elő a szolgáltatás, elég ha a megfelelő minőségű teljesítést ellenőrzi. A magánfélnek pedig hozzá kell szoknia, hogy nagyon fontos ügyfélnek dolgozik, akin évtizeden túlnyúló cash flow-ja múlik. („Az állami fél nem akarta, hogy 'jöjjön ez a nagyp***jú vállalkozó, s megmondja nekem, hogy építsek autópályát'.” K05; „A PPP-vel kapcsolatban is kérdés tehát, hogy hová tolom az állami és magánszektor határát.” K05; „A szemléletmód érvényesítése volt a fő kihívás. Az autópálya-építés és a PPP-autópálya-építés nem ugyanaz. A műszakiak nehezen értették, nem autópályát épített az állam, hanem szolgáltatást vásárol.” K01; „Nehéz megértetni az építő cégekkel, hogy ez egy szolgáltatás – hosszú távú kapcsolat. Olyan, mint a házasság. Nehéz elérni, hogy átmenjen ez az üzenet.” Ü01; „Pedig a PPP nem építés, hanem üzemeltetés is, és emellett minden más költség. Tehát egy szolgáltatás. Ezt nagyon nehéz az emberekbe beleverni. Ezt át kell látni, egymásnak elmagyarázni.” Ü04).

- b) A másik általános probléma a hatékony működtetéssel kapcsolatos. A megkérdezettek egyet értettek abban, hogy az erre való ösztönzés javítása segítene az eredményesség eléréséhez.
- i. Egyrészt folyamatosan ellenőrizni kell, hogy a szolgáltatásnyújtás megfelelő minőségű-e. („A PPP lényegét képező folyamatos ellenőrzés biztosíthatja azt, hogy 15 évig állni fog a csarnok, jó minőségben” H05)
 - ii. Másrészt meg kell találni a minőségi problémák szankcionálásának megfelelő mértékét. Ezt nehéz standardizálni, sok múlik a konkrét feladatok, részfeladatok természetén, valamint a felek közti bizalmon, személyes kapcsolatokon is. A jó szankció az a szankció, amely jobb teljesítményre sarkall, ezért nincs is szükség tényleges gyakorlására. („A legtöbb helyen a szerződés nem írja elő, pontosan mekkora lesz a díjlevonás. Általános szabály: 1% szolgáltatáscsökkenés 1% díjkompenzációval jár. Ennek tartalmát nagyjából a közbeszerzés során rögzítették, részleteit a szolgáltató és az igénybe vevő a rendszer installálásakor közösen határozta meg.” K02; „A rendelkezésre állási díj korrekciójával az volt a cél, hogy 2-5-10%-ot bukasson el a működtető cég, ha nagyon rosszul dolgozik. Ekkor még nem megy csődbe, csak nem lesz nyereséges.” K01; „A cél az, hogy a büntetés fájdalmat okozzon, de ne haljon meg a cég. Most ezzel telik az idő, hogy a megfelelő mértékeket belőjük. Kb. fél év kell hozzá.” H04; „A takarító alvállalkozó díjához képest a mi levonásunk nagy, inkább kivégzés és nem szankció. A rendszer aránytalansága volt ez kezdetben. Már a takarító vállalkozás vezetője is kijárt ellenőrizni, sokszor maga is takarított, hogy elkerüljék a nagy levonásokat. Ezt látva másképp kezdtük súlyozni az incidenskezelés arányát. Noha csökkent a levonás mértéke, nem csökkent a takarítás színvonala.” H04)
 - iii. A hatékony működtetés érdekében figyelni kell arra, hogy az építést követően a kivitelező ne tudjon nyomban távozni a projektből. Ez azért fontos, hogy amit a vállalkozó tervezett és megépített, annak működtetése saját felelőssége legyen. Ez biztosít kellő ösztönzöttséget ahhoz, hogy a kivitelező és az üzemeltető ne tudja egymásra hárítani az esetleges problémák okait és mindvégig minőségi teljesítés történjen. („Itt a projekt építése lezárult és mögöttünk van 2-3 sikeres működési év. Utána pedig hosszabb időre jóváhagyáshoz van kötve az üzemeltető cég tulajdonváltása. Az elkötelezettség az üzemeltetéshez is kell.

Ezért fontos, hogy ez is alapkompenciája legyen a cégnek!” K01; „Az üzemeltetés működne házon belül, de a vállalkozó 20 évet kockáztat az első évben. Ha csak 3 évet kockáztatna, mint egy közbeszerzett alvállalkozó, akkor gyengén menne, volt is ilyen. Részekre kellett választani a karbantartót és a takarítót.” H04).

c) Végül a harmadik általános fejlesztendő terület a tapasztalatok átadásával, a projektek jobb előkészítésével kapcsolatos. A PPP Magyarországon még viszonylag új jelenség: kevesen értik igazán, mire és hogyan lehet jól használni. Minden érintett érdeke, hogy ezekben a tanulási években minél több használható információ, tudás álljon rendelkezésre a jó teljesítéshez. Itt számos feladat merül fel:

i. Időt kell hagyni a megfelelő előkészítésre. Ez kihívás, mert a PPP alkalmazásának sokszor éppen az elvárt gyorsasága a célja. A tervezésre szánt idő viszont a jobb megvalósítás során megtérülhet. („Több idő kellene az előkészítésre. Nincs megvéve a föld, mégis építenének már rá.” K05; “A legnagyobb akadály az idő hiánya volt, hogy döntéseket hozzunk és végrehajtsuk azokat” Ü01; “Szerződések sorozatáról van szó. Csak az, hogy aláírjuk, több órát vesz igénybe” Ü01; „Határidőre, megfelelő minőségben elkészült és működik. Jól megszervezett pályázati szakasz volt, az egyetemi vezetők jól definiálták a műszaki paramétereket. Kellő idő volt a pályázati szakaszra. Volt idő jól dolgozni, sok munka, nagy befektetés volt. Pedig a jogi konstrukció is új volt.” Ü02)

ii. Úgy kell kialakítani a projektet, hogy legyen rá vállalkozói oldalon kellő érdeklődés. Ha nincs igazi verseny, a hatékonyságnövelésre nincs valódi nyomás. Az, hogy lesz-e érdemi verseny, nagyrészt a pályázat kiíróin, előkészítőin múlik. („Ha nincs érdeklődés a pályázatra, vagy csak egy jelentkező van, a projekt nem tekinthető eredményesnek.” K02; „Ilyenkor próbálni kell a politikát befolyásolni, hogy ne kampányszerűen, egyszerre jelenjen meg az igény. Egy-egy vállalkozó több pályázaton ugyanis nehezen tud részt venni.” K02; „Ez az egész nagyon új dolog volt, az önkormányzatoknak, az államnak, a befektetőknek egyaránt. 15%-a a közbeszerzési pályázatoknak eredménytelen volt, mert nem volt jelentkező. Az, hogy három jelentkező legyen egy projektre, ritka. Jellemzően egy, néha két pályázó volt.” K06);

- iii. Fel kell mérni a projekt kockázatait. Az ezek megfelelő megosztásán keresztül való kockázatkezelés a PPP értéknövelésének egyik fő hordozója. („A lényeg, hogy legyünk tisztában a projekt kockázatával, a bekövetkezési valószínűségekkel.” K04; „A pályázatok kiértékelése úgy történt, hogy megvizsgáltuk a rendelkezésre állási díj NPV-jét, a bankképesség, a finanszírozás erőssége volt még szempont.” K01);
- iv. Az értéknövelés módját és mikéntjét fel kell tárni a projekt előkészítése során. A magánfél ezt nyilván figyelembe veszi saját ajánlata készítésekor. Az állami félnek is fogalmat kell alkotni azonban erről, különben nem lesz kellő nyomás az értéknövelésre. („Mégis ezek a projektek nincsenek megtervezve, mert nincs rá pénz. A költségvetés tehermentesítése a fő cél. Ezért most úgy kell vállalkozni, hogy az ember nem tudja, mire vállalkozik.” Ü05; „A kivitelező és az állam kellene, hogy tudja, mi lenne az értéknövelés alapja. Hogyan lehet jobban megépíteni egy épületet, hatékonyabban üzemeltetni a magánfél által, mint az állami projekteknél.” F02; „[A VFM-számítás előkészítése során] az állami sportlétesítményekről sok adatot meg tudtunk szerezni. Öszintén szólva azt akartuk biztosítani, hogy kijöjjön, hogy jobb a PPP. Azért nem estünk túlzásokba.” K06)
- v. Az előkészítés során be kell vonni az érintetteket, hogy később azonosuljanak a döntésekkel. Ez a több mint egy évtizeden keresztül való sokszereplős együttműködést nagyban elősegíti. („Ha a jogi folyamat elindult, már jogi kötőerő van, csak ez előtt lehessen 'dumálnia' a véleményformálóknak. Az előkészítés amúgy is egy évet vesz igénybe, ez alatt lehet véleményeket megfogalmazni. Fontos, hogy ne a folyamat, a közbeszerzési eljárás során szülessenek meg döntések.” H04; „A bank, az állam, a magánfél együtt kellene, hogy leüljenek. Ne egy-egy ember találja ki, mit kellene csinálni. Társadalmi párbeszéd kellene, szakmai alapokon.” F02)
- vi. Többféle standard projektstruktúrát, dokumentációt, adatbázist célszerű biztosítani kiindulópontul, amelyet minden projektnél lehetne használni értő módon. Bár minden projekt egyedi, bizonyos projekttypusok szerint vannak hasonlóságok. Mivel általában igen összetett projektekről van szó, felgyorsítja és minőségében javítja az előkészítési folyamatot, ha a megfelelő módon rendelkezésre állnak hasonló projekteknél szerzett ismeretek. („A megoldások az

egyes szerződésekben összefüggnek, ezért nehéz javítani a szerződéseken. Jellemző, hogy ami a szerződésekben szerepel, az rövid távon jó megoldás, de mire a döntések megszületnek, a lehetőség volt, nincs!” Ü01; „A projekt kialakítása során rendelkezésre álló támogató anyagok még foghíjasak. Nálunk kevesebb a módszertani útmutató, mint például Angliában. Támogató funkciók kellene: egységes adatbázis, a monitoring szigorú alkalmazása.” K04; „Mára már begyakorlott, ki mit fogad el, például a KSH, szabályozott eljárások vannak. Anno senki sem értette, mi ez az Angliából hozott modell. Magyarországon ennek know-how-ja nem volt még.” Ü05; „Nem voltak megfelelő specifikációk. Utólag derült ki, pontosan mit vártak. Ez többletmunka. Többletdíj pedig nincs, mert közbeszereztetni kellene a túlmunkát! Ha bonyolult a projekt, azt kész öngyilkosság PPP-be kirakni.” F02; „A PSC-számításra 2004-ben még semmi előírás sem volt. A pénzügyminisztérium oldalán ma diszkontsorok vannak fenn. Ma a kockázatokat is beárazzák és felhasználják a PSC számításánál. Az irodalomhoz is hozzáférünk.” K06; „Fél évem ment rá, míg összeraktuk a modellt. Közben alig aludtam, folyton ezen dolgoztam.” Ü04)

- vii. Több interjúalany véleménye szerint, külföldi mintára, egy független szakértő tudásközpontnak kellene segíteni a tapasztalatok átadását. Függetlenségük segítené a szakmai munkát, illetve a különböző projekteknél szerzett tapasztalatokat hatékonyabban lehetne összesíteni és széleskörben elérhetővé tenni. Ez különösen azoknál a projekteknél lehet nagy segítség, ahol még nincs megfelelő magyarországi tapasztalat. („Kell egy dedikált csapat, amelynek tagjai szakértők, nem a minisztériumhoz tartoznak, nem politikusok, és ők koordinálnák az összes ilyen projektet” F01; „15-20 főt kellene a versenyszférából alkalmazni, bevonni az adott szakma specialistáit. Ők kellene, hogy koordinálják az összes projektet, a tudást koncentrálnak. Ez tehát egy ’task force’ lehetne az állami oldalon.” K01; „Senkinek sem volt gyakorlata, amire támaszkodni lehetett volna. A monitoringgal vagy az üzemeltetéssel kapcsolatban, például.” K02)

Az eredményes PPP-alkalmazás előtt álló kihívások és szükséges teendők tehát összességében igen sokrétűek. Lényegét tekintve azonban a PPP mint megoldás jobb

megismerésével kapcsolatosak, illetve kiemelt hangsúlyt kap az is, hogy a magánfél tényleges ösztönzöttsége a jó teljesítményre megoldott legyen.

10.2.4. Összegzés – az esettanulmányokból feltárt általános összefüggések

Az esettanulmányokból feltárt, hasonló esetekre transzferálható általános összefüggések hangsúlyai összefoglalóan a következők. A PPP-projektek minden szereplő által elfogadott, közös céljaként a szereplők a hatékonyságnövelést jelölték meg. Ez az a cél, amely minden projekt esetében a valódi értéknövelésnek, a minden érintett által érzékelhető eredményességnek az alapja lehet. Ennek mérését és értékelését ugyanakkor a projekt megvalósítása közben nem végzik, a hatékonyságnövelés értékelése csupán a projektek előkészítésekor, a tervezési fázisban történik. A hatékonyság realizálása pedig abban áll, hogy a hatékonyságnöveléssel számoló tervet sikerül-e megvalósítani, a vállalkozó eléri-e a tervezett hasznát, az állami fél eléri-e a tervezett megtakarítást, a megfelelő szolgáltatás biztosítása mellett. A megvalósítás, üzemeltetés közben végzett innovációk adta további hatékonyságnövelési lehetőségnek a megkérdezett szereplők nem adtak hangsúlyt, illetve az intézmények sem ösztönzik ezt.

A projekteknek általában három kulcsszereplője van. A vállalkozó az, aki a hatékonyságnövelésért elsősorban felelős. Ezzel kapcsolatban elvárásként fogalmazódott meg vele szemben, hogy stabil anyagi háttérrel rendelkezzen, egy eltökélt vezetővel és jól szervezett csapattal, megfelelő hozzáértéssel a vállalt feladatokhoz, a kivitelezéshez és az üzemeltetéshez egyaránt. Pozitívan hat az eredményességre, ha a pénzügyi megtérülésen túl egyéb, stratégiai motivációkkal is rendelkezik a magánfél. A verseny nyomása szükséges ahhoz, hogy képességeit teljes mértékben bevesse a közfeladat ellátása érdekében.

A projektek értéknövelése útjában lévő akadályok, illetve az ezek leküzdése érdekében teendő feladatok egy része általánosítható, viszonylag sok PPP-projektre érvényes. Ezek szerint a célok tisztázása a legfontosabb feladat, amely kiterjed arra, hogy pontosan milyen fejlesztésre és miért van szüksége az államnak, miért a PPP-t választja a megvalósítás módjaként, vannak-e az elvi okokon túl pragmatikus szempontok is, amelyek a PPP mellett szólnak. A célok tisztázása magába foglalja a projekt különböző szereplőinek részben eltérő céljai megismerését, az ezek harmonizálására törekvést, valamint annak elfogadását, hogy a hagyományos állami vagy üzleti beruházáshoz képest itt a feleknek részben szokatlan

szerepben kell teljesítenie: az állam itt nem épít, hanem szolgáltatást vásárol, hosszú évtizedekre kiterjedő szerződés keretében.

A célok tisztázása azonban nem az egyetlen megoldandó feladat a PPP-projektek értéknövelése érdekében. Különös hangsúlyt kell helyezni a megfelelően ösztönzött üzemeltetés kialakítására. Szigorú monitoring és megfelelően kialakított szankcionálási rendszer kell ahhoz, hogy a vállalkozó a várt hatékonyságnövelést elérje.

Végül általánosan érvényes feladat, hogy megtörténjen a tapasztalatok megosztása, projektstandardok kialakítása, egy független szakértő grémium felállítása tanácsadói szerepkörben, valamint a megfelelő előkészítés, amely participatív, alapos és az értéknövelés mikéntjének kidolgozását kiemelt felelősségnek tekinti.

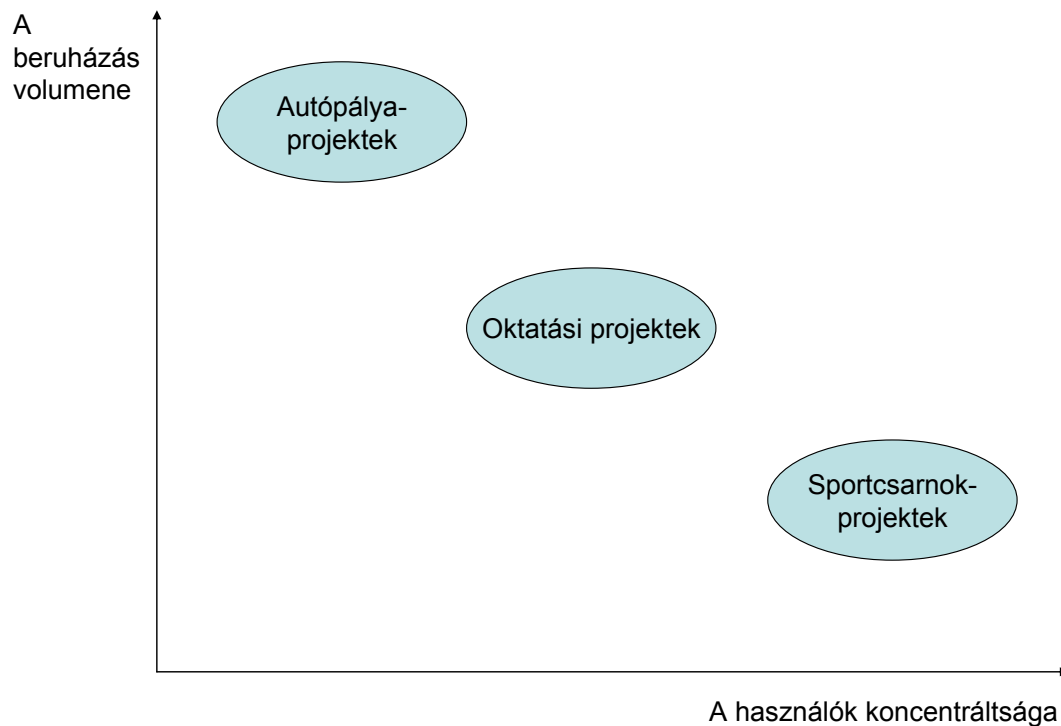
Ezen általános eredmények mellett a kutatás feltárt olyan analitikus összefüggéseket, amelyek nem általánosan érvényesek, hanem a projektek bizonyos típusai esetén nagyobb hangsúlyt kaptak, mint másoknál. Ezekről lesz szó a következő alfejezetben.

10.3. Az eredményül kapott, projekttypusok szerint differenciált összefüggések

Az esettanulmányokból feltárt logikai összefüggések egy része nem volt egyformán általánosítható az összes vizsgált projektre. Az elemzés feltárta, hogy két dimenzió sejthető az eltérések mögött: a projektek beruházási volumene, illetve a nyújtott szolgáltatást igénybe vevők koncentrátsága, az egységes fellépésre való képessége. Az általam vizsgált projektek elhelyezkedését ebben a térben a 12. ábra szemlélteti.

A projektek páronként hasonlóak, ugyanakkor az egyes párok egymástól néhány szempontból jelentősen különböznek. Az ábrán látható, hogy méret szerint az autópálya projektek a legnagyobbak, a vidéki sportcsarnok projektek a legkisebbek, míg a vizsgált oktatási projektek a kettő között helyezkednek el. A projektek által nyújtott szolgáltatás használóinak koncentrátsága alapján pedig éppen fordított a helyzet: a sportcsarnok projektek használói, tehát egy-egy település lakosai térben és kulturálisan viszonylag jól koncentráltak. Ezzel összefüggésben hatásosan fel tudnak lépni a PPP-vállalkozó és/vagy a megrendelő önkormányzat felé, hogy a szolgáltatással kapcsolatos elvárásaiknak érvényt szerezzenek. A kontinuum másik végéhez közel lévő autópálya projekteknel ez a közvetlen társadalmi kontroll nem tud megvalósulni.

12. ábra: A vizsgált projektek tipológiája



10.3.1. A nagy beruházási volumenű projektek hangsúlyos jellemzői

Az esettanulmányok elemzése három olyan összefüggést tárt fel, amelyek a nagyobb beruházási volumenű autópályaprojekteknél kaptak hangsúlyt, a kisebb volumenű projekteknél kevésbé.

- a) A költségvetési deficit növekedésének elkerülésével történő állami beruházások megvalósításának pragmatikus szándéka minden projektnél felmerült mint egy szempont a PPP-projektek kezdeményezésekor, de
 - i. az autópályaprojekteknél egyetértettek az interjúalanyok abban, hogy a deficit-elkerülés célja a legmeghatározóbb szempont volt. („Első körben azért PPP volt a projekt, hogy kozmetikázzák a költségvetést. Ez volt az első számú ok.” F01; „A PPP akkor terheli a költségvetést, ha rossz szolgáltatás esetén is fizetni kell. Egyébként 'off balance sheet' tétel.” K01; “Az aktuális fedezet hiánya, az uniós statisztikai elszámolásban rejlő lehetőség kihasználása a fő cél.” K04; „Az Eurostat ösztönzi a PPP-t azzal, hogy a PPP nem terheli a hiányt, még ha saját forrásból olcsóbb is lenne a beruházás!” K04)

- ii. A többi projektnél is voltak azonban ezzel összecsengő vélemények, ám ezeknél a projekteknél nem mindenki adott ennek nagy hangsúlyt. Mégis úgy fest, csak hangsúlybeli különbségről van szó, mert sokan egyértelműen fogalmaztak e pragmatikus szemponttal kapcsolatban. („Minden ilyen típusú PPP onnan eredeztethető, hogy igény van infrastruktúra létesítésére, de nincs rá forrás. Tornáztatott minket a pénzügyminisztérium mindenfélével. De ezt nem tudomásul venni, hogy különben nem lesz semmi... akadémikus kérdésfeltevés.” K02; „Fontos fejlesztés lett volna szükséges, amihez nem volt forrás.” K02; „Az oktatási PPP-kkel az állam célja, hogy fejlessze az oktatást, de nincs rá pénze.” F02; „Reálisan más esély nem volt arra, hogy épületet szerezzon az egyetem.” H03; „Az ellenzőknek nincsenek érdemi érvei. Az, hogy drága – ha lenne pénzem, tudnék olcsóbban építeni, de nincs pénzem. Nem tatarozást, hanem új egyetemet akartunk. Most kellett megragadni, megépíteni. Nem variálni, hogy lehetne még, mi lesz 20 év múlva. Van egy egyetemünk, és kész. A lehetőséget nem várni kell, hanem megragadni.” H03; „Általában az a célja a PPP-knek, hogy az állami költségvetés szűkössége miatt bizonyos közszolgáltatási feladatok ellátásának finanszírozását a magánszférára ruházzák, és egyúttal szétterítik hosszabb időre.” Ü03; „Az egyszerű válaszom az, hogy a helyzet úgy áll, hogy vagy nem fejlesztesz, vagy jövőbeni pénzből fejlesztesz.” K06).
- b) A tanácsadók kiemelt szerepének hangsúlyozása a nagy projekteknél volt jellemző. A kisebb projekteknél kiegészítő szereplőként kerültek szóba, a nagy volumenű autópályaprojekteknél azonban kiemelt szerep jutott nekik. Szükség volt rájuk, mert komoly erőforrásokat vetett be a magánfél a tárgyalásokon. („Egy kemény amerikai ügyvéd volt a projektben a magánfél képviselője. Ez egy krém, aki ezeken a projekteken dolgozik. Jóval tapasztaltabbak, mint az államot képviselők.” K05; „A projektszervezetben piaci szemlélet és módszerek kell, hogy meghonosodjanak. Szükséges, hogy legyen megfelelő minőség, dörzsöltség, tapasztalat például a tárgyalásokhoz. Enélkül nagyon könnyen át lehet verni az állami oldalt”. K04)
- c) Egy további, sokszor említett téma a kockázatkezelés megoldása. A kisebb projekteknél is szóba került ennek fontossága, a nagy projekteknél azonban kiemelt hangsúlyt adtak ennek a szereplők az eredményességre ható teendőként. A sok említésnek köszönhetően árnyalt megközelítéseket sikerült feltárni:

- i. a kockázatkezelés nagy szakértelmet igénylő feladat, ezért hangsúlyt kell kapjon a tervezés során („20 éves futamidejű hitelekkel kell dolgozni, az árfolyam és kamatkockázatokat kell kezelni, egymásra épülő kockázatkezelés kell, ahol vigyázni kell, hogy szét ne csússzon. A valorizációhoz, fedezeti stratégiához szakértelem kell.” Ü05);
- ii. a kockázatok alapos felmérése, tervezése szükséges („A bank azt mondta, az árfolyam és kamatkockázatot, ha bevállaljátok, fedezeti ügylet nélkül, akkor nem adunk rá finanszírozást” Ü05; „A bankok oktatási projektekbe kevésbé szállnak már be. Kemény biztosítékokat kérnek. 2-3 éve még bárhol, bármikor beszálltak. Most azt kérdezik, mi van, ha bezárják az egyetememet.” Ü05; „A kollégiumból átalakított szálloda lehet esetleg, illetve fel kell tenni a kérdést, milyen egyéb hasznosítási lehetőség van. A kollégiumok viszonylag magasabb szintű minőségűek. De mégis más az üzemeltetése, mint egy szállodának, utóbbit máshogy kellene építeni. És egyébként is hol van a szállodaként működtetéshez az üzleti terv?” Ü05; „A PSC-számításoknál nem álltak rendelkezésre statisztikai adatok a kockázatok beárazásához. Például az árnövekedés kockázata a folyamat során. Az üzemeltetés kockázatainak megítélése ezért problémás.” K02; „Kérdés, hogy egy ilyen hosszú távú kötelezettség nagyobb kockázat-e, mint egy olyan, amit így nem látjuk, de vállaltuk, tehát egy hagyományos kormányzati beruházás. A közalkalmazott nem egy épület működtetésére van kitalálva. Nem kalkulálja a karbantartást stb.” K02; „A banknak főleg az elején van mozgástere. Sajnos a beruházók nem mindig élnek ezzel a lehetőséggel. A hozzáadott érték az lehet a banktól, hogy a beruházónak azt mondja: mutasd a projektet, milyen ajánlatot adnál az államnak, mi megmondjuk, milyen finanszírozási struktúrát tudunk adni, hogyan takarjátok be a kockázatokat. Ezzel az a cél, hogy kedvezőbb feltételekkel tudjon a cég finanszírozáshoz jutni.” F02; „A projektnél a saját tőke hozama jóval nagyobb, mint a hitelé. 20% saját tőke finanszírozásnál már jellemzően negatív lesz az NPV. Ezért fontos, hogy a bank ne csapja be az ügyfelet: mondja meg, hogyan működhet a konstrukció.” F02; „Az, hogy négy projektről van szó, jó, mert megoszlik a bukás kockázata. De nagyobb is bukunk, ha kiderül, hogy a modell nem jó és mindegyik bedől.” Ü04);
- iii. a kockázatok csökkentése a fő cél („A kockázatkezelésnek vannak arany szabályai: 1) csökkentsd minimálisra a kockázatot, 2) ezután hárítsd át ami

- kockázatot lehet valaki másra, 3) végül árazd be a maradék kockázatot.” Ü01; „Ha a biztonsági fokát lehet növelni, a kockázatokat szűkíteni, a projekt olcsóbb lesz. Ez az elemi érdeke lenne mindenkinek.” Ü05; „Jó lenne, ha a kockázatmegosztás optimális lenne, hogy ezzel is csökkentsék a kockázatot. Magyarországon sajnos nem így osztják fel a kockázatot a felek.” F02);
- iv. a kockázatok áthárítása mint „önvédelem” merülhet fel a vállalkozó számára, ha azt nem tudja csökkenteni („[A banknak] figyelnie kell arra, hogy a projekt cég hosszú távon is érdekelt legyen a projekt működtetésében, ne menjen csődbe. Ezért kérjük, hogy legyen benne saját ereje, a kockázatot meg nyomja át oda, ahova kell.” F01; „A KSH viszont azt mondta, a költségvetés ne vállaljon árfolyam- és kamatkockázatot, mert az nem kalkulálható előre, ha elengedem. Ehhez kellene tartalékot tartani, de az sokba kerül, az összes PPP-re ha csinálunk ilyet.” Ü05; „A szerződés pedig nem újratárgyalható. Ez világosan le van írva benne. Végül mégis beletettünk egy rövid kitételt, hogy ha a közüzemi díjak egy éven belül 2,5-szeresükre növekednének, akkor az önkormányzat átvállalja a többletet. Persze kérdés, át tudja-e vállalni. Valójában szerintem nem az önkormányzatnak, hanem az államnak kellene átvállalnia.” Ü04);
- v. a kockázatok beárazása szükségszerű („A minisztériumnak el kellett magyarázni, hogy egy építési cég nem bank. A kamatkockázatot, ha vállalja, akkor beárazza drágán, mert nem ez az alapvető tevékenysége.” Ü05);
- vi. az adminisztratív huza-vona többletkockázatokat hoz létre, ezért értékromboló („A szerződés pedig nem joghatályos, amíg nincs finanszírozás, de nincs finanszírozás, amíg nincs érvényes szerződés. Ezért csak saját kockázatra lehet elkezdeni a projektet. Ha húzza valaki az időt, belép az infláció az anyagárakban stb.” Ü05);
- vii. a kockázatkezelés folyamatosan változó, aktív tevékenységet jelentő feladat nemcsak a kivitelezés, de az üzemeltetés során is (“A sikerhez az is szükséges, hogy a kockázatvállalás kiegyensúlyozott legyen a felek között, ne egyoldalú. Ez szükséges a hosszú távú fenntarthatósághoz. Nincs egyetlen jó megoldás. Az optimum változik idővel.” Ü01; “Az én feladatomban, hogy folyamatosan figyeljem a kockázatmegosztást. A világ változik nap mint nap, ahogy az is, hogy milyen kockázatokat vállalunk és hogyan kezeljük ezeket. Beszélék a munkatársaimmal, hogy képből legyenek arról, mi történik. Nem ragaszkodunk

mereven a szerződésben foglaltakhoz, mert minden fél egyetértése szükséges. A szerződéskötés titka, hogy mindenkinek hagyjunk valamennyi szabad mozgásteret. Nem tudhatjuk pontosan előre, minek hogyan kell lennie, amíg nem jutunk el odáig. Műszaki, jogi szakértők mindennapos munkája, hogy figyelemmel kísérik a kockázatok alakulását.” Ü01; “... a nehézségek a projekt szerkezetéből adódnak, nem feltétlenül a szereplők hibái. Csökkenthetők, ha hagyunk némi rugalmasságot a szerződésben, szabad döntési jogköröket adunk a szereplőknek, hogy megtalálják saját útjukat, a 30 éves szerződési időtartam alatt. Noha mindenki mindenkivel szerződik, hagynunk kell, hogy a szereplők ésszerű módon változtathassanak az eredeti megállapodáson, ha szükséges.” Ü01; „Muszáj ezt tennünk [folyamatosan kapcsolatban lenni a megrendelővel]: nagyon hosszú távon, nagyon nagy kockázat van a projektben. Ha hívnak, megpróbáljuk orvosolni a problémát. Megnézzük, milyen hibák vannak, ha garanciális, kijavíttatjuk. Figyeltünk rá, hogy az alvállalkozók lehetőleg stabil háttérű, ismert cégek legyenek. A velük való szerződésben is vannak minket védő feltételek, például csúsztatott fizetés.” Ü04);

- viii. a megállapodás a kockázatmegosztásról és a tényleges kockázatviselés eltérhet („Az egyik fél pénzt ad, a másik szolgáltatást ad. Jól kalkulálták a kockázatot, mégis a tényleges realizáláskor ki hogyan viseli?” Ü05).

Összefoglalóan, a nagy volumenű projekteknél a többi projekthez képest kiemelt hangsúlyt kapott a maastrichti deficitszabályozás megkerülésének szempontja, a tapasztalt tanácsadók alkalmazása, valamint a kockázatkezelés professzionális megközelítése. Ezeknél a projekteknél a megszokottnál is nagyobb tétje van annak, hogy e három tényezővel kapcsolatban megfelelően működik-e a projekt.

10.3.2. A kis beruházási volumenű projektek hangsúlyos jellemzői

Két összefüggés körvonalazódott a többi projekthez képest nagyobb hangsúllyal a kisebb beruházási volumenű vidéki sportcsarnok-projekteknel.

- a) A kisebb méret miatt a projekteket csoportokba kellett szervezni, hogy az előkészítés költsége arányban álljon a PPP-vel elérhető hatékonyság-növekedéssel. Ezt a kényszert nehézségként, ugyanakkor a hatékonysághoz szükséges feladatként értelmezték a szereplők. („Végül mindent befogadtunk. Képeztünk virtuális

projektszervezeteket, levelet írtunk az önkormányzatoknak. Utólag két szervezet maradt meg, mindkettő Somogy megyében. Négy önkormányzat sportcsarnokot, négy pedig tanuszodát építtetett. A többi úgy bukott el, hogy vagy eredménytelen volt a közbeszerzés, vagy már az előkészítésben szétesett, nem működött jól a szervezet.” K06)

- b) Meg kellett küzdeniük a projektek vezetőinek a szolgáltatás iránti kereslet kérdésességének problémájával. A keresleti kockázat a többi projekthez képest jóval nagyobb kihívást jelentett, és Magyarországon ezt hagyományosan az állami fél állja. A feltárt információk szerint nem mindenhol sikerrel. („A fiatalok inkább kocsmáznak, nem sportolnak. Sok konfliktus is van ebből a faluban. Pedig fejenként 100 forint lenne a foci a csarnokban, de sajnálják rá.” H02; „Úgy gondolják az emberek, az, hogy úton közlekedjünk, alapfeltétel. Az, hogy tornázzak, ezt megspórolom, ha nincs pénz munkahelyteremtésre, hogy könnyebben menjen az élet.” H02; „Most az emberek vádolnak, hogy a tornacsarnok miatt szűnik meg az iskola. Mert erre költi a pénzt a falu. Pedig mindent megtettünk. Úszni hordtuk a gyerekeket az önkormányzat pénzén. Országos bajnokaink vannak a kresz-szakkörben; egy oktató csinálja. Ők külföldön is képviselik Magyarországot.” H02; „Az embereket motiválni kellene, hogy sportoljanak. Egészségesebb életre kellene őket nevelni.” H02).

Összességében a kisebb projekteknél a méretgazdaságossági kihívások kezelése, illetve a keresleti kockázat menedzselése jelentik a többi projekt eseténél nagyobb feladatot az állami félnek.

10.3.3. A használók nagy koncentráltságával jellemezhető projektek hangsúlyos jellemzői

Ahol viszonylag koncentráltan találhatók a szolgáltatás használói, több olyan összefüggés kapott hangsúlyt, amelyek más projekteknél kevésbé.

- a) Közvetlen kontrollal szembesül a vállalkozó a sportcsarnok-projekteknel, mivel a szolgáltatás használói számára látható, érzékelhető a projekt, illetve annak haszna. („Ennek a konstrukciónak működnie kell tornatermenként, különben puskával kergetik meg a polgármestert.” K06)
- b) Az, hogy a PPP segítségével jobb minőségű szolgáltatást várnak el a használók,

- i. szintén ezeknél a projekteknél kapott nagyobb, mindenki által osztott hangsúlyt a szereplőkkel készült interjúkban. Sejteni lehet, hogy ez is a szolgáltatás transzparenciájával függ össze. („A minőséget az önkormányzat ellenőrizte. Persze a vállalkozók tudják, 15 évig nekik kell üzemeltetni, például napkollektorral, kedvező üzemeltetési feltételekkel. Színvonalasan elkészültek a csarnokok. Például a sportpadló lécezése a padló alatt impregnálva van rovar, eső stb. ellen. 15 évig ezt a vállalkozó nem akarja már felszedni, ezért alaposan megcsinálta.” K06; „Jó ellátást kaptunk sporteszközökből. Nagyon örültek a gyerekek neki, mikor átadtuk a csarnokot az eszközökkel.” H02; „Az iskola reakciója, a használók véleménye is pozitív.” H01; „Kezdetből úgy álltunk a csarnokok építéséhez hozzá, hogy 15 év múlva ugyanolyan állapotban adjuk majd át, mint új korában, ha végül átadjuk.” Ü04)
 - ii. A jobb minőség elvárása, bár kevésbé általánosan, előkerült a többi projektnél is a nyilatkozatokban. („Évente megnézik az útfelszín állapotát. Állandó szolgáltatási színvonal van biztosítva ezáltal. Ezért a PPP-ben készült és üzemeltetett út jobb, állandóbb minőséget ad, mint az állami.” K05; „El kell adni az oktatási szolgáltatást, ehhez kell megfelelő környezet. Főleg külföldi, fizetős diákoknál. Komoly pénzt kérünk érte.” Ü05; „Ha rossz minőségű projektet csinál a szolgáltató, később elveszítheti a pénzét. Az egyetem és szolgáltató ütközése valószínűtlen, mert utóbbi nagy biztonsággal szert akar tenni a pénzére.” Ü05; „Megvolt az egésznek a presztízs célja is. A zászlóshajója lett egyetemünk ennek a miniszteri projektnek. Ez egy új létesítmény, rangja van, lehet hirdetni az EU-ban is.” H03; „Az oktatás- és könyvtártechnológián nem engedtünk spórolni. Az elektronikus táblákat a fiatalok majd fogják használni. Ezzel Oxforddal, a Harvarddal most egy szinten vagyunk.” H03)
- c) A jobb minőséggel együtt járó viszonylag nagy költségek finanszírozási terhet enyhítendő, többletbevételeket is várnak a koncentrált használók, és ezzel kapcsolatban:
- i. vannak sikerek, amelyek az ügyes szervezésre épülnek („Kozármisleny jó példa. Itt a közszféra igénybe vesz szolgáltatást, az állam a ráeső részt odaadja az önkormányzatnak szabad felhasználásra. Délelőtt tornaóra van, délután sportkörök, este és hétvégéken koncertek, falunapok stb. Ez bevételt tud hozni az önkormányzatnak, amely náluk is marad.” K06; „Jó a kihasználtság, elégedettek

a felhasználók. Orvoskonferenciát tartottak a csarnokban, meg fizikatanári ankétot. Lakodalmat is szerveztek már.” H05; „Az ügyvezető hölgy bálásruhavásárt szervez kéthetente a csarnokban. Ennek üzleti értéke van. Kicsit erőszakos, pont annyira, amennyire kell.” Ü04);

- ii. és problémák is, ahol nem sikerült a többletbevételek szerzésére kellően ösztönözni a felelősöket („Kellene jobb szervezés, és akkor meg is valósulhatna a kihasználtság... Egy [önkormányzati] kft. üzemelteti a csarnokot, nem hatékonyan. Szívvel-lélekkel kellene szervezni a programokat...” H02; „Az önkormányzatok sokáig az egyéb árbevétel mellékes kérdésnek kezelték, lassan ébredtek, hogy valamit kellene csinálni. Én például nem az átadás után kezdtem volna el hirdetni a csarnokot, a programlehetőségeket. A csarnok adta lehetőségeket komplex szolgáltatásként kellene kezelni: szállással, étkezéssel, meg a tornacsarnokkal.” Ü04; „A helyi menedzsment nem hatékony. Jobban kellene kihasználni a csarnokot.” H02; „A humán erőforrás a fő gyenge pont. Ezen kellene változtatni. A csarnok üzemeltetője nem elég motivált, illetve az iskola tanárai is kedvetlenek. A képviselők pedig nem gondolkodnak elég hosszú távon.” H02; „Mi azt javasoltuk, hogy akit felvesznek az önkormányzatnál a csarnok üzemeltetésére, az legyen eredményérdekelt. Én közgazdász vagyok, ezért tudtam, hogy jobb lenne, ha a csarnokokat nem tornatanár, hanem menedzser vezetné, aki szervez oda körbajnokságokat, banknapokat stb.” Ü04; „Szemléletváltásra lenne szükség. Össze is hoztuk a négy önkormányzatot egy szombathelyi rendezényszervező céggel. De az önkormányzatok megijedtek, ’juij, nehogy a feladat túlnője a helyi lehetőségeket’. Ők tehát félnek is nagyobb feladatot bevállalni. Van gazdasági vállalkozása, Kft.-je az egyik önkormányzatnak, de a szemlélete még nem az igazi.” Ü04; „Hatáskör van, felelősség nem mindig. Az üzemeltető elégedett mindennel, nem érzi úgy, hogy jobban kellene dolgozni. Szerintem pedig kellene egy üzleti terv, amely ha nem is profitot hoz ki az első évben, de bizonyos célokat megfogalmaz. Például hogy a falu minden lakosa hatszor forduljon meg a csarnokban az első évben.” Ü04).

Összességében a használók nagy koncentráltságával jellemezhető projektek esetében a vállalkozó közvetlenebbül érzi a használók elvárásait, nagyobb hangsúllyal a minőségi szolgáltatáson. E sportcsarnok-projektek állami szereplői pedig különösen nagy kihívásként

érezik a többletbevételek megszerzésének igényét, az ehhez szükséges érdekeltségi rendszer kialakítását. Mivel az alapvető infrastruktúrát fejlesztő projektekről van szó, a bevételi kockázatot a vállalkozó jellemzően nem vállalja át az állami féltől.

10.3.4. A használók közepes koncentráltásával jellemezhető projektek hangsúlyos jellemzői

Egy olyan összefüggést is feltárt az elemzés, amely a közepes koncentráltágú használókkal rendelkező projekteknél kapta a legnagyobb hangsúlyt. Itt a használók egy-egy intézmény köré szerveződnek, ugyanakkor annak decentralizált működése miatt a belső koordináció számos kihívást rejt. A PPP-re mindig jellemző együttműködési kihívások ezért itt jelentkeztek legmarkánsabban az esettanulmányok közül. A következőkben, a túlzottan összetett struktúrát kerülendő, az ezekből az oktatási projektekből származó idézeteket a többi projektnél hallottakkal együtt mutatom be. A sok említés miatt gazdag árnyalatokban sikerült ezt a problémakört feltárni.

- a) El kell fogadni, hogy az együttműködő felek megközelítése a feladatokhoz és problémákhoz hangsúlyában jelentősen eltérhet. Ez mindkét fél számára nagyobb odafigyelést, türelmet, többletmunkát igényel, még a felek kölcsönös jószándéka esetén is. („Az volt a fontos kérdés, hogy hol ülünk. Ez ugyanis szemléletbeli különbséget jelentett. Ők abban a székben ülnek, ezért másként gondolkodnak a számokon.” Ü05; „Az anyavállalati garanciák széleskörűek. Ezek a garanciák ugyanakkor a vállalkozó szempontjából nem látszanak ésszerűnek, feleslegesek. Az állam félelmét tükrözik mindentől, ami magán – és persze ez fordítva is igaz.” Ü02; „Mindkét fél vegye tudomásul a másik érdekeit. Az állam értse meg, hogy a magánfél pénzért csinálja, és garancia kell a finanszírozáshoz. A magánfél pedig értse meg az adminisztratív hülyeségeket, hogy például a közbeszerzési törvény nem erre lett kitalálva. Hülye a versenyeztetési eljárás, másra találták ki. Vannak államigazgatási baromságok, hogy a döntéseket nem akkor hozzák, amikor kell. A rizikóvállalásban kellett kompromisszumot kötni, például az árfolyamkockázatnál, másként nem ment volna.” Ü02; „Ráadásul a pénzügyminisztérium ellenérdekelt a gyors ügyintézésben, mert nekik annál jobb, minél később kell fizetni.” K02; „Értsük meg a más felek korlátait, ki mit nem tud átlépni.” F02)
- b) Aktívan segíteni kell a tárgyalófeleket, hogy egymás szempontjait jobban megértsék. A másik szempontjainak megértése alapján a saját tudásból meg kell próbálni a közös

cél érdekében szükséges elemeket átadni. Ez részben szemléletformálást jelent. („A kihasználtság jelentőségét kellett hangsúlyozni. A csarnokot nem mint önkormányzat, hanem mint gazdasági vállalkozás kell működtetni – menedzselni kell! Ha ezt csak iskolai tornacsarnokként fogják üzemeltetni, annak jó vége nem lesz.” Ü04; „Mint a szél! Olyan nevelést kellett csinálni, hogy ihaj. Evangélista szerepet kellett ebben az ügyben betölteni. Persze utólag nézve ez könnyebb volt itt, mint máshol, más projekteknél.” Ü02; „Meg kellett értetni mindenkivel, hogy a magánpartner pénzt akar keresni ezzel a projekttel. Nem minden érték a magánpartner számára, amit az állam annak gondol. És nem mindennek a piaci hasznosítása megy úgy, ahogy azt az állam gondolja. Például nem biztos, hogy meg lehet tölteni a parkolóházat.” Ü02; „A szemléletet el kellett fogadtatni. A féloldalas szerződés a közsférát védi agyba-főbe. A kockázati mátrixtól PPP a PPP, de ez nem egyezik meg a szokásos piaci szerződésekkel. Mindenki meg akar tőle szabadulni. Mindenki vállalta, hogy aláírja, egészen addig, amíg nem kellett aláírni. De az iroda nem engedte a módosítást. Nekem volt az a tisztem, hogy mindig mondjam a nagy nemeket, kellő határozottsággal.” K03; „A projekt esetében előre szoktuk tudni, mi a másik fél álláspontja, ezért nem húzzuk az időt az alkuval, taktikákkal, hanem elébe megyünk a megállapodásnak: önszabályozó partneri viszony a miénk.” H04; „A finanszírozási kérdések megértetése, úgy mint a kamat és árfolyam kockázata, a kockázatmegosztás jelentősége – erre helyezi a hangsúlyt a bank. A többi szemléleti probléma nem érdekli.” F02)

- c) Az együttműködés alapfeltétele, hogy a felek egymással folyamatosan beszéljenek. Ez a felek említett különbözősége, valamint a kevés releváns előzetes tapasztalat okán szükségszerű. A tét nagy: több mint egy évtizedig egymásra utaltak a közös eredményesség elérésében. („Az eredményesség alapja, hogy a felek egymást megértik, egymással kommunikálnak probléma esetén. Még az egész PPP-t mindenki tanulja, ezért lesznek problémák.” Ü05; „Ha volt probléma tehát, leültünk, mit tudunk azért tenni, hogy úgy legyen, megoldjuk a problémát.” K05; “Ha sikerül az egymással való egyeztetést folyamatossá tenni, az már egy fontos eredmény. Végül is a szolgáltató iparágban vagyunk.” Ü01; „Mindenkivel leültem, kommunikáltam, legalább tájékoztatni a partnereimet.” H03; „Keményen keresztbe feküdtem minden pénzkérésnek. Jó alkupozíciónk volt: az eredeti tervből 1-2-3 dolgot nem kellett megcsinálni, s ezért cserébe lehetett kérnünk dolgokat.” H03; „Mi azt szeretnénk, ha

végig a háttérben lennénk, a falué legyen a csarnok. Ugyanakkor ha csak leküldenénk a számlát, hogy jöjjön a pénz, nem éreznék, hogy mögöttük állunk. Beszélgetni kell az önkormányzattal, hogy lássuk, mit várhatunk.” Ü04; „Egymásra utalt felek lettek, a magánfél és az önkormányzatok. A magánfél helyben létezni akaró cégeket jelentett általában.” K06)

- d) Figyelni kell arra, hogy a másik fél is mindvégig magáénak érezze a projektet, közvetlenül érdekelt legyen annak megvalósításában. Ez tehát a nyers önérdek-érvényesítésnek (a másik fél háttérbe szorításának) gátat szab, szükség van a reflexióra, önreflexióra a projekt teljes folyamatában. (“Amit valójában tenni tudunk: meg kell értenünk az ügyfél elvárásait, jobban, mint ahogy ő maga képes felfogni azokat.” Ü01; „Az a lényeg, hogy fair legyen az eljárás. Húsz év házasságnak is sok. Magának is árt, ha valaki nem fair. Egymásnak segíteni a másik problémája megoldásában, ez szükséges.” Ü05; „Eredményes a projekt, ha a szolgáltató és az igénybe vevő között nem volt kenyértörés... Kisebb súrlódások lehetnek, mert a PPP egy tanulási folyamat, nincsenek kiforrott ’technikai és mentális ügyek’, hogy mindenki tudja, hogyan kell csinálni. Mindenki számára visszatartó erő, hogy húszéves együttélésben kell gondolkodni. Olyan ez, mint egy házasság: belátó módon próbálnak egymáshoz viszonyulni a felek.” K02; „Igen, fontos volt nekünk kezdettől, hogy ne az legyen, hogy tőlünk kaptak valamit, hanem azt kommunikáljuk, azt érezzék, hogy az önkormányzat tett valamit a faluért, illetve a lakosok tettek ezért, a csarnokért az adófizetéssel. Tehát hogy magukénak érezzék a csarnokot.” Ü04; „Most pedig az a feladatom, hogy biztosítsam az üzemszerű működést, és most is lejárunk látogatni. Az önkormányzattal szoktunk beszélgetni, megkérdezve, hogy mit tudunk segíteni nekik. Ez egy pszichológiai feladat, segíteni nekik.” Ü04; „Jöttek az emberek a csarnok épülése közben is folyamatosan, s kérdezték, ’kié lesz, ki jöhet majd be’. Azt válaszoltuk: ’csak Önökön múlik’, illetve az önkormányzaton. Ezért mindenkinek tetszett a dolog. Ennyiben más a PPP, mint egy sima csarnoképítési projekt. Más személetet kíván, hosszú távú gondolkodást, az érintettekkel való kapcsolatok folyamatos, tudatos kezelését.” Ü04)
- e) Hagyni kell egymásnak mozgásteret az együttműködés keretei között. Egy PPP-projekt kellően összetett ahhoz, hogy nem lenne hatékony, ha minden részletkérdést folyamatosan a másik féllel egyeztetni kellene. Enélkül is elég egyeztetési feladat hárul a felekre a felmerülő problémák, lényeges döntési pontok kapcsán. („Kellene

hagyni teret engedni a magánszektor innovációjának. Leülni, megtárgyalni, miért rossz a koncessziós szerződésben a kitétel, ami benne van.” K05; „Az első öt évben a szolgáltatási szerződések módosítására kerülhet sor. Ezeknek kb. 50%-a megváltozik Angliában. Ez nálunk nehéz, mert korrupciógyanús lenne. Az állami szektor ilyen megítélése nem segíti elő, hogy életszerű, működésszerű, mindkét félnek előnyösen változó szerződések legyenek.” K02; „Nem az lesz a célja [a vállalkozónak], hogy kibújjon a szerződésből. Ha az egyik fél valahol bekeményít, a másik két másik helyen tud bekeményíteni cserébe.” K06)

- f) Az előforduló problémák megoldásához belső érdekegyeztető fórum szükséges. Problémák több-kevesebb rendszerességgel felmerülnek, mivel a szolgáltatás összetett, az együttműködés hosszú távú, és az üzleti volumen mindkét félnek jelentős. Fontos tehát, hogy a problémák kezelésének kialakult módja létezzen. („A szervezet jó: akinek dolga valami, meg is teheti. Az üzemeltető csinálja, mi ellenőrizzük. Fórum dönti el, mi a hiba, mi a szándékos károkozás. Van külön mechanizmus a problémás eset egyeztetésére.” H04; „A monitoring mellett van egy korrekciós mechanizmus, amelynek keretében az egyik fél kér valamit (általában a vállalkozó), a másik fél mérlegeli, hogy teljesítse-e a kérést (általában a megrendelő). Ebben jelentkezik a 'partnership' szemlélete.” H04; „Az méri az együttműködést, ha tudják kezelni a válsághelyzeteket a felek. Mert válság mindig lesz.” Ü05; „Akkor sikeres a dolog, ha nem kell vele a minisztériumnak foglalkozni. Tehát nincs vele olyan probléma, amit nem tudnak helyben megoldani.” K06)
- g) A jó formális keretek között szükség van informális együttműködésre is. Ez a felek kölcsönös bizalomra épülő hosszú távú kapcsolatának egyik kulcseleme. („A hivatalos monitoring tönkretenné az együttműködést.” H04; „Egy húszéves szerződés keretében ugyanis nem szerencsés összeveszni a másik féllel. Ugyanakkor kerülni kell az érzelmi megközelítést, hiszen ez mégiscsak üzlet.” H04; „Persze elvileg ez a vállalkozó problémája, de az egyetem tudatosan kezeli az emberi viszonyokat is, nem csak a szervezetek közti viszonyokat. Tehát nem kérek számon valamit egy olyan emberen, akinek nincs hatásköre a problémát megoldani.” H04)
- h) Nem könnyű helyzet, amikor a tárgyalófél nem tudja kontrollálni a mögötte álló nagy szervezet minden érdekcsoportjának magatartását. Az oktatási projekteknél kapott nagy hangsúlyt ez a kérdés, ellentmondásos tapasztalatok talaján. („...az egyetemi döntéshozatali mechanizmus legyen hatékony. Itt ez szerencsés volt, mert volt egy

szenátusi döntés, hogy legyen új épület, majd a tudományos megbízott képviselte a rektort az ügyben. Egyébként annak kitalálása, hogy az egyetem álláspontja micsoda, sok egyeztetést igényelt volna.” H04; „Ez tehát most olyan, hogy igénybe veszek egy szolgáltatást, fizetek érte, de nem fogadok el szabályokat.” H04; „Sok a rongálás. 'Ez nem a miénk, ezt béreljük' – ez a szemlélet még nem ment át a fejekbe.” H04; „Sokat jelentene, ha a használóknak szabálytisztelő kultúrája kialakulna. A használók, tehát a hallgatók, oktatók vigyázzanak rá [az épületre].” H04; „Ha az egyetemi apparátus vezetője hívott, és nem volt baromság, támogattam. A vállalkozó felismerte, bennünket egymással nem tud szembeállítani.” H03; „A tulajdonosi összefonódások miatt (projektcég, kivitelező cég, alvállalkozók stb.) nem mindig jó szerepben működnek a cégvezetők.” F01)

Összegezve a használók közepes koncentráltságával jellemezhető projekteknél tapasztalt kiemelt hangsúlyokat, ezeknél nagy kihívásnak értékelték a felek az együttműködés minőségének fenntartását. Ez azzal függ össze, hogy ezeknél az egyetemi projekteknél az egyetemek kevésbé centralizált működése további egyeztetési feladatokat ró az egyébként is sokszereplős PPP-projektekre. Van, ahol ezt sikerült kölcsönös megalázkodással megoldani, van, ahol nem. Az együttműködést segítő további konkrét feladatként felmerült egymás különbözőségének elfogadása, a saját tudás átadása a közös eredmények érdekében, a folyamatos kommunikáció egymással, a másikkal való empatikus együttműködés, mozgásteret hagyni a másik félnek, a problémák megoldásához intézményes fórum kialakítása, valamint az informális kapcsolatok tudatos kezelése.

10.3.5. Összegzés – projekt típusonként differenciált összefüggések

A feltárt, projekt típusonként differenciált összefüggések olyan célokra, kihívásokra és feladatokra hívták fel a figyelmet, amelyek a legtöbb PPP-projekt esetében relevánsak, ám azok bizonyos típusainál különösen nagy hangsúlyt kapnak.

Így a nagy volumenű projekteknél jellemző:

- a deficit-szabályozás megkerülése mint cél,
- a tanácsadók szerepének növekedése, valamint
- a kockázatkezelés professzionális kidolgozásának gyakorlata.

A kisebb projekteknel mint kihívás jelentkezik:

- a projektek csoportokba szervezése és
- a szolgáltatás iránti kereslet korlátosságának menedzselése.

A használók nagy koncentráltásával jellemezhető projekteknel tapasztalható:

- a közvetlen társadalmi kontroll jelentkezése,
- a minőség fokozott igénye, valamint
- a többletbevételekre törekvés nagy hangsúlya.

A használók közepes koncentráltásával jellemezhető projekteknel nagy hangsúlyt kaptak:

- a felek közti együttműködés kihívásai.

Ezek tehát azok a motívumok, amelyek gazdagítják a minden vizsgált projektre érvényesnek talált általános összefüggéseket.

11. Következtetések – az eredmények értékelése

Az empirikus eredmények részletes ismertetését követően az alábbiakban az általánosabb következtetések olvashatók: milyen válaszokat sikerült kapni a fő kutatási kérdésre, az eredetileg megfogalmazott proposíciók vizsgálatán keresztül. Utalok arra, hogy milyen kérdések maradtak nyitva az elemzést követően. A következtetések kifejtése keretében felvázolom azt az elvi modellt, amely a magyar PPP-k értékteremtésével kapcsolatban az empirikus kutatás alapján körvonalazódni látszik. Végül röviden összevetem eredményeimet a szakirodalomban talált ismeretekkel.

11.1. Válaszok a kutatási kérdésekre

Az eredeti proposíciók hangsúlyai mentén összefoglalom, mennyiben árnyaltabb képet sikerült alkotni az empirikus elemzés eredményeképpen a PPP magyarországi értéknövelési lehetőségeiről.

11.1.1. Piaci módon működik-e a PPP-ben a vállalkozó?

Az első proposíció arra irányította vizsgálódásomat, hogy elmondhatjuk-e azt, hogy a piaci vállalkozó a piaci környezetben megszokott módon gazdálkodik a PPP-szerződés jelentette több évtizedes biztos megrendelés keretében. Mindent megtesz-e azért, hogy innovációval folyamatosan újabb értéknövelési lehetőségeket találjon és alkalmazzon tevékenységében, illetve itt is korlátozott-e az értéknövelő lépésekből származó extraprofit lehetősége?

A vizsgáltba bevont magyar PPP-projektekből nyert analitikus összefüggések alapján ez nem feltétlenül van így. Ahhoz, hogy a vállalkozó valóban a lehető legjobb eredményességre törekedjen, a PPP-projekt kereteit megfelelően kell kialakítani és folyamatosan aktív szerepvállalás szükséges a megrendelő részéről is.

A vállalkozó hatékonyságra törekvésének nem szabad a szolgáltatás minősége romlásában megmutatkoznia, ehhez pedig e minőség folyamatos ellenőrzése szükséges. Megfelelő módon és mértékben szankcionálni kell a nem megfelelő teljesítést, elsősorban a szolgáltatási díj egy részének visszatartásán keresztül. E monitoring és szankcionálási rendszer finomhangolása a működés első éveiben hangsúlyos, de a szerződés teljes futamideje alatt aktuális feladat. A szolgáltatás minden minőségi paraméterét, illetve az erre ható minden

lehetséges tényezőt lehetetlen előzetesen szerződésben szabályozni. A megrendelőnek és a vállalkozónak ezért a projekt teljes élettartama alatt jól működő egyeztetési mechanizmusokon keresztül irányban kell tartania a megállapodást, a felmerülő aktuális kérdések szabályozásával (például ha nagy vihar kitöri az ablakot, az az ablak minőségi problémájára vagy az extrém környezeti hatásra vezethető vissza?).

Még a legjobban megtervezett és kivitelezett monitoring és egyeztető mechanizmusok sem képesek azonban a vállalkozót mind hatékonyabb teljesítésre ösztönözni, ha a kezdetben megkonstruált értéknövelő megoldások extraprofitja a szerződés teljes időtartama alatt elérhető számára. Csak a megfelelően előkészített pályázat során jelentkező verseny nyomása készítheti a pályázókat arra, hogy olyan feltételekkel vállalják a szerződést (a díj és a szerződés hossza két kulcsparaméter), amely nem csak kezdetben, de a működés során is folyamatos innovációkra készíti őket. A pályázat során tapasztalható valódi verseny a PPP értéknövelésének, közgazdasági létjogosultságának minőségi alapfeltétele.

11.1.2. Összeegyeztethetőek-e a szerződő felek céljai?

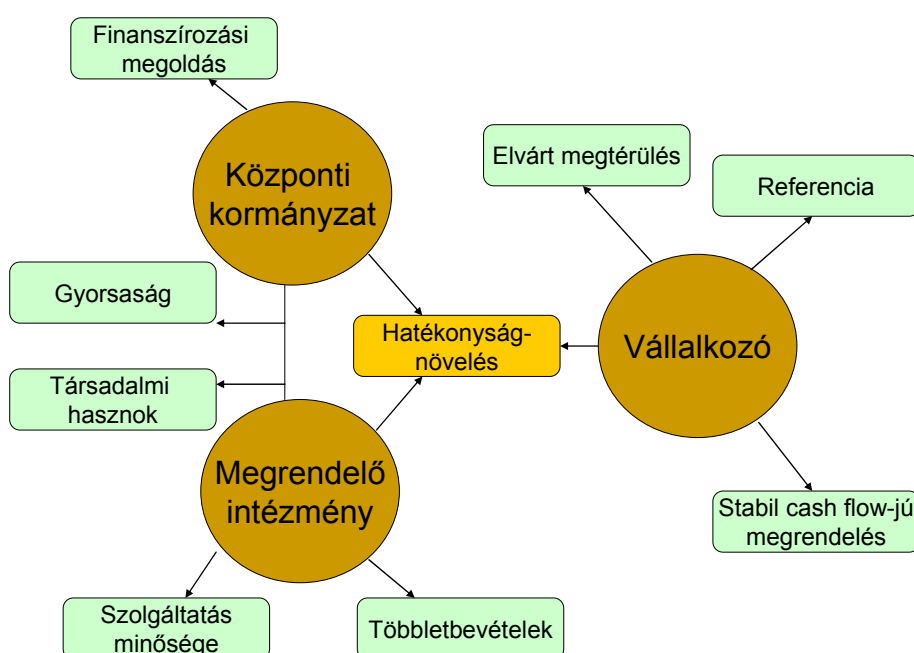
Az állami intézmények és az üzleti vállalkozások más célrendszer és más működési rutinok alapján működnek. A második proposíció arra irányította a figyelmet, hogy vajon a PPP-projektek keretében áthidalható-e ez a különbség, azaz képes-e a két fél egymással együttműködni valamilyen közös cél érdekében.

A vizsgált magyarországi projektekből körvonalazódni látszik az együttműködés alapja, a közös cél: a hatékonyságnövelés. Ez konkrétan azt jelenti, hogy a meghatározott minőségű szolgáltatást minél kevesebb költséggel, erőforrás-felhasználással tudja a vállalkozó a projekt keretében előállítani. Ha sikerült ilyen megoldást találni, és a pályázat során tapasztalható verseny a vállalkozó nyomás alá helyezi, jobb árajánlattal áll elő, amely az állami fél számára megtakarítást jelent. A hatékonyságnövelés többi része pedig a vállalkozóé: azon értéknövelő lépések eredménye, amelyeket a tervezés során azonosított, de nem teljes mértékben adott át versenyképes ajánlatában a megrendelőnek, illetve azon értéknövelő lépések eredménye, amelyeket a megvalósítás során, a tervezetten túl megvalósítani tud.

A hatékonyságnövelés a közös cél, ugyanakkor az érintettek többi célja is összeegyeztethető a feltárt induktív összefüggések szerint. A központi kormányzat és a megrendelő intézmény egyéb céljai, mint a megfelelő minőségű szolgáltatás és a határidőre való pontos kivitelezés a piaci logikához szokott vállalkozó számára mint vevői igény

értelmezhető, és ajánlatában számol azzal, hogy ezeket teljesítenie kell. Olyan további állami célok, mint a decifit-szabályozás megkerülése, a nem anyagi jellegű társadalmi hasznok létrehozása, valamint a keresleti kockázatot vállaló intézmény többletbevételekre törekvése pedig nem befolyásolják érdemben a vállalkozó saját érdekkövetését. A vállalkozó egyéb céljai, mint a referencia szerzése és a stabil cash flow-jú megrendelés biztosítása maga számára szintén nincsenek konfliktusban az állami fél céljaival, feltéve, hogy az elvárt szolgáltatás nyújtása terv szerint megtörténik.

13. ábra: A szerződő felek fő céljai



A szerződő felek céljai tehát a hatékonyságnövelés mint közös cél alapján összehangolhatók, ha jól kialakítottak a szerződéses keretek, akkor pedig a felek egyéb céljai is a többi fél érdekséremlé nélkül megvalósíthatóak.

11.1.3. Hogyan merül fel a hatékonyságnövelés a PPP-szereplők céljai között?

A hatékonyság mérésével összefüggő szabályozás a vizsgált PPP-projektek esetében nincs. Miként az előző proposíció kapcsán világossá vált, a feladatellátás hatékonyságnövelése a szereplők közös célja. Hogyan, miért lehet az, hogy ennek ellenére

mégsem explicit tárgya a hatékonyságnövelés a projektek vizsgálatának, eredményességük nyomon követésének?

A kapott empirikus eredmények arra engednek következtetni, hogy ez elsősorban az egyes feladatokkal, illetve magával a PPP-konstrukcióval kapcsolatos ismeretek hiányosságával magyarázható. Jelenleg a projektek előkészítése nem minden esetben jár alapos, mélyreható elemzéssel, amelynek lényege a tervezett értéknövelés módjának vizsgálata volna: hogy miből áll elő a VFM. Hiányoznak a hasonló tevékenységekkel, projektekkel kapcsolatos megfelelően rendszerezett alapadatok, amelyekre az elemzés épülhetne. Ennek hiányában a hatékonyságnövelés megítélése implicit marad: a vállalkozó által adott ajánlati árban (és a kapcsolódó feltételekben) a hatékonyságnövelésből előálló tervezett eredmény egy része tükröződik.

Az, hogy mekkora része kerül az értéknövelésnek ezen keresztül a megrendelőhöz, alku tárgya, amely alku esetében ugyanakkor jelentős információs aszimmetria tapasztalható a mindenkori vállalkozó javára. A tudásmegosztás, a kapcsolódó szakismeretek és információk rendelkezésre bocsátása a projektek előkészítése során ezért a megrendelő állami fél alapvető érdeke. A hatékonyságnövelés módjával kapcsolatos információs aszimmetria csökkenésével együtt várhatóan a magyar gyakorlatban is megjelenik majd a projektfeladat tényleges (mért) hatékonyságnövelésével összefüggő díjazás szabályozása. Ez ugyanakkor hosszabb távon lehetőség, egyelőre inkább a szerződéses időtartamok rövidülése várható a tapasztalatok halmozódása, a verseny fokozódása hatására, a hatékonyságnövelés explicit mérése nélkül.

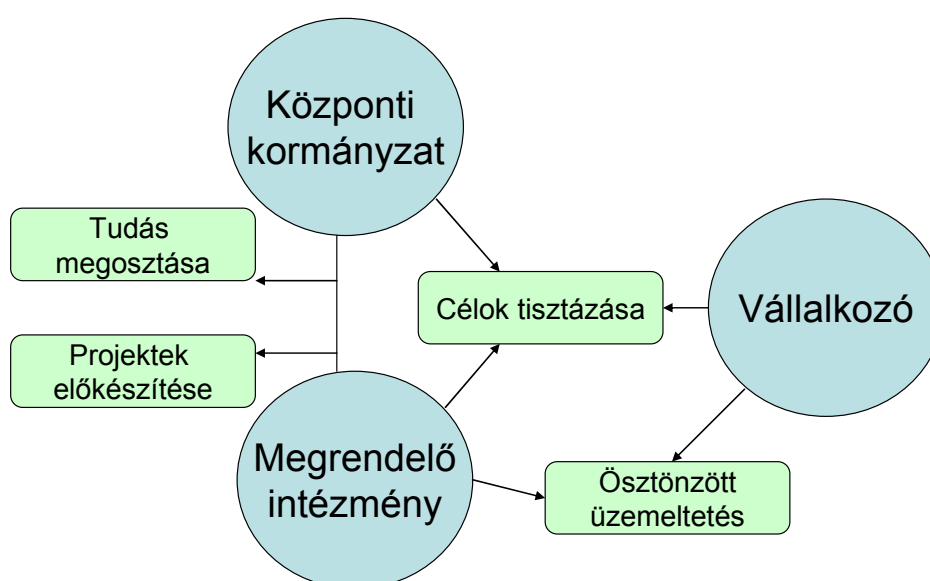
11.1.4. Hogyan kap hangsúlyt a szerződés kényszerítő ereje a projekt értéknövelésében?

A negyedik propozíció középpontjában az áll, hogy mi kell ahhoz, hogy a vállalkozó ne az állami fél rovására próbáljon saját érdekében cselekedni. Az előzetes elképzelés alapján a szerződésnek kell biztosítania, hogy ennek lehetőségét szisztematikusan kizárja. Vajon a vizsgált magyar projektek szereplői alátámasztják a szerződés e kiemelt szerepét a gyakorlatban?

Az empirikus elemzés szerint csupán részben a szerződés felel a vállalkozó „irányban tartásáért”. Egyúttal nagyon tanulságos, hogy a projektek eredményességének útjában álló azonosított akadályok, illetve az ezek áthidalását célzó megnevezett teendők is e téma köré összpontosulnak (14. ábra).

Az empirikusan feltárt összefüggések alapján az elsődleges feltétele annak, hogy a projekt mindkét fő szerződő fél számára eredményes lehessen: a projekt céljainak pontos meghatározása. Ha nem világos, hogy szükség van-e a projekt által célzott szolgáltatásra, az megnehezíti az állami fél számára, hogy érdekeiért következetesen kiálljon az alkuk során. A célok tisztázatlansága továbbá a magánfél számára is megnehezíti a hatékony működtetést, a lassú, nehézkes döntéshozatallal, a nem következetesen együttműködő magatartással az állami fél részéről.

14. ábra: A kölcsönösen előnyös eredményesség fő kihívásai

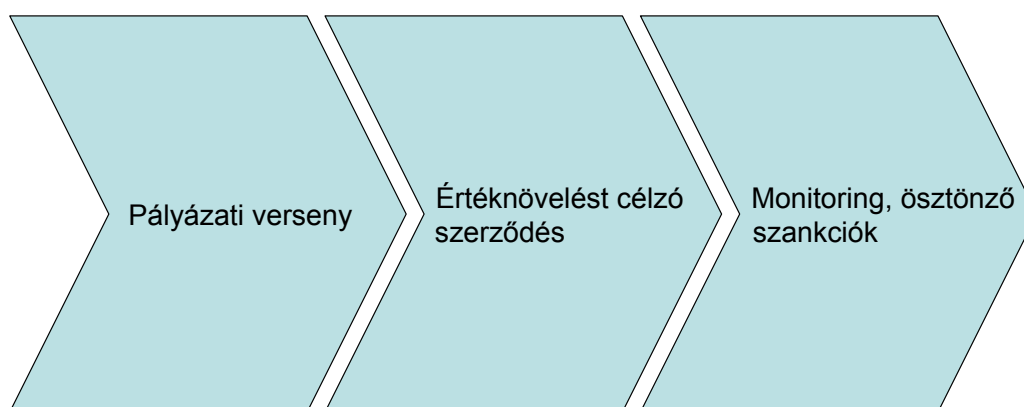


A következő feltétele annak, hogy az értéknövelés mindkét fél számára előnyösen megtörténhessen, a pályázat megfelelő előkészítése. A jó előkészítés eredménye lehet, hogy kellő érdeklődés mutatkozik a jelentkező vállalkozók részéről, és érdemi verseny alakul ki közöttük. A felhalmozódó projekttapasztalatok felhasználásával, a tudás megosztásával pedig fokozottan koncentrálni kell a projektek értéknövelésének előzetes elemzésére, s csak olyan projekteket indítani el, amelyeknél a VFM, az értéknövelés megalapozott.

Szintén a projektek előkészítéséhez kapcsolódó feladat az értéknövelésnek a megfelelő szerződéses konstrukcióval való támogatása, elsősorban a kockázatok célszerű megosztása révén. Kockázatot vállalni egyik fél sem akar, ugyanakkor ha együttműködni terveznek a projekt kapcsán, közös érdekük, hogy a projekt sikere érdekében ahhoz a félhez kerüljön minden egyes fontosabb kockázati elem, amelyik azt legjobban képes csökkenteni. Egyrészt ezzel kapcsolatban egyértelmű a szerződés kényszerítő ereje, hogy ha realizálódik egy

kockázat, azt valóban a megállapodás szerinti fél viselje. Másrészt az is világos, hogy nem lehet minden kockázattal előzetesen számolni, a működés során újabbak merülnek fel, illetve a kezdetben azonosított kockázatokhoz kapcsolt valószínűségek is változhatnak. A szerződés kényszerítő ereje helyett ez utóbbi esetekben az együttműködésben való érdekelttség az, amelyik kölcsönösen előnyös megállapodásra, kompromisszumokra bírhatja a feleket.

15. ábra: A szimulált piac fő intézményi elemei



Végül a szolgáltatásnyújtás monitoringja, a hatékony működtetés megfelelő ösztönzése is hozzájárul ahhoz, hogy a vállalkozó „fogyasztóorientált” legyen, azaz a megrendelő szempontjait a szerződés teljes futamideje alatt a projekt közös célja érdekében figyelembe vegye.

A 15. ábra áttekintően bemutatja azokat az intézményes feltételeket, amelyek a PPP-projekt tervezésének és megvalósításának folyamatában kiemelt szerepet kapnak abban, hogy a projekt mindkét fél számára eredményes lehessen. Ezek azok az intézmények, amelyek a magánfelet a piacihoz hasonló körülmények közé helyezik: a vállalkozás kettős értékteremtésre, a fogyasztói és a tulajdonosai érdekeinek harmonikus szolgálatára fog törekedni. Ezek a PPP keretében kialakítandó „szimulált piac” fő intézményi elemei.

11.2. Nyitott kérdések

A fő kutatási kérdéssel kapcsolatban bizonyos aspektusokra nem sikerült választ kapni, illetve újabb kérdések is felmerültek a kutatás kivitelezése során. Ezek közül néhány fontosabbat emelek ki az alábbiakban.

- a) Az alapadatok hozzáférhetőségének korlátai miatt a kutatás elsősorban perceptuális természetű, azaz a kemény tények elemzése nem segíthette a gyűjtött vélemények, meglátások mögött meghúzódó folyamatok megértését. Kérdés például, hogy a vizsgált projektek esetében milyen számszerű értéknövelés megvalósítása került a tervekbe, és ennek mekkora része került a megállapodás szerint az egyik vagy a másik szerződő félhez. Nem tudjuk azt sem, hogy ezekből a tervekből a számok nyelvén mennyi valósult meg eddig.
- b) A fentiekkel összefüggésben érdekes lenne megvizsgálni azt is, hogy az eredményességet javítani hivatott, a szereplők által javasolt lépések milyen mértékben hatnának az egyes projektek eredményességére.
- c) Felmerülhet a kérdés, hogy a PPP-t ösztönző Eurostat-szabályozás – a központi költségvetés hiányát nem növeli a PPP-vállalkozónak fizetett díj – hiányában mennyire lennének kellően erős érvek a PPP választása mellett. Az elmélet alapján az érvek ettől függetlenül világosak – az értéknövelés a fő kérdés –, ám vajon a gyakorlat politikai és szervezeti küzdelmeinek próbáját kiállná-e a konstrukció?
- d) Jó lenne differenciáltan látni azt is, hogy a PPP legjobb eredményességétől való elmaradás legfontosabb okai – a közpolitikai prioritásképzés bizonytalanságai, a tudásmegosztás hiányosságai a közigazgatásban stb. – vajon felróhatóak-e a PPP-konstrukció hiányosságaként, nem a magyarországi közigazgatás-menedzsment általános problémájának kell-e tekintenünk? Nagyobb problémát jelentenek-e ezek a magyar PPP esetében, mint egyébként, ha a közpolitikai célok megvalósításának fényében vizsgálódunk?

11.3. Az eredmények összevetése az elméleti ismeretekkel

Miután körvonalazódtak a kutatás empirikus eredményei, érdemes ezeket összevetnünk a szakirodalomban talált más empirikus eredményekkel, amelyek más országok legjobb gyakorlatára, illetve a bemutatott elméleti megközelítésekre épülnek. Ennek alapján *mik a PPP magyarországi alkalmazásának sajátosságai, melyek a kitörési pontok a projektek eredményességének javításához?*

A PPP fogalmi tisztasága

- a) A Magyarországon alkalmazott megoldások nem tekinthetők PPP-nek a fogalom szigorú értelmezése alapján.
- b) Az elméleti definíciótól több ponton lényegesen eltérnek ezek a projektek:
 - i. A projektek értékteremtésének potenciálja ritkán értékelhető, mert a felek közti információs aszimmetria ezt gátolja.
 - ii. A haszonmegosztásról való szabályozás implicit: a tényleges hasznok mérése a magánfél belső ügyének tekinthető, azok növelésének mértékét az állami fél a megvalósítás során nem követi, ezért az nem is képezi alku tárgyát.
 - iii. A projektek társadalmi kontrolljának megfelelő megoldása nálunk még jelentős problémaként sem merül fel, illetve kizárólag a központi intézményi kontrollra (főleg ÁSZ, PM) korlátozódik.

A PPP alkalmazásának célja

- c) A fő mozgatórugója a PPP-projektek kezdeményezésének Magyarországon a finanszírozás megoldása volt. Költségvetési forrás hiányában a PPP alkalmazása nélkül fontos infrastrukturális beruházások az adott időszakban nem jöhettek volna létre.
- d) Nem kezelik tudatosan a közszféra intézményei a jelen és jövő közötti átváltásokat, a jelenben jelentkező nyomasztó igény megoldásának jövőre háruló terhe nem jelenik meg megfelelő súllyal a projektekről való döntésben. Az értéknövelés mint cél emiatt nem kap kellő figyelmet.
- e) A PPP alkalmazásának másik mozgatórugója arra a feltevésre épült, hogy a kérdéses beruházások tervezéséhez és megvalósításához a piaci vállalkozók több hozzáértéssel láthatnak hozzá. Ennek tényleges ellenőrzése a projekt eredményessége (hatékonyságnövelése) szempontjából ugyanakkor kezdetben szinte egyáltalán nem volt jellemző.
- f) Az évek során fokozatosan nyert teret annak szemlélete, hogy a projektek értéknövelésével (VFM) foglalkozni kell. A projektek megvalósításáról való döntés azonban alapvetően politikai természetű.

A PPP-projektek értéknövelésének tudatos kezelése

- g) Az állami fél számára a projektek értéknövelése a tényleges alternatívához mérten (ti. hogy máshogy nem valósult volna meg a beruházás) arra összpontosul, hogy megfelelő minőségű szolgáltatás létrejöjjön, rövid távon kigazdálkodható finanszírozás mellett.
- h) A PPP alkalmazása rákényszeríti a megcélzott szolgáltatást igénybe vevő állami felet, hogy az egyszeri beruházásból származó hosszú távú kötelezettségekkel szembesüljön, ugyanakkor ennek hatása a kockázatvállalásra csupán mérsékelt, a finanszírozási konstrukció miatt (a központi kormányzat vállalja a finanszírozási teher felét).
- i) A szerződéskötéskor megállapodott megosztása a tervezett hatékonyságnövelésnek aszimmetrikus informáltságot takar, az állami fél jellemzően nem tudja felmérni, hogy a tervezett tevékenység milyen értéknövelési potenciállal rendelkezik.
- j) Az értéknövelés tudatos kezeléséhez hiányzik az állami fél oldalán a megfelelő módszertani ismeretanyag és üzleti menedzsmentszemlélet.
- k) Az üzleti szemlélettel, módszertannal, illetve az egyes beruházási tevékenységek menedzsmentjével kapcsolatos aszimmetrikus informáltság miatt kiemelkedő az alkalmazott szakértők, tanácsadók szerepe a projektek értéknövelésének megalapozásában.
- l) A projektek társadalmi megítélésekor nem játszik szerepet az értéknövelés értékelése. Kevés az ezzel kapcsolatos elemző jellegű sajtóanyag, ennek szemlélete nem kap teret a projektekkel kapcsolatos vitákban.
- m) Ha egy PPP-projekt értéknövelés szempontjából viszonylag jól működik, emögött jellemzően egy-egy kulcsszereplő megszállottsága, semmint intézményi garanciák érvényesülése található.

A vállalkozó piaci feltételek közé szorítása

- n) A vállalkozóval való partneri együttműködéshez a jelen szabályozás keretei között az állami fél nem képes megfelelően fellépni. A kockázatvállalást a politikai döntéshozók nem tudják kezelni (mindenáron kerülnek), illetve ha vállalják, ennek ösztönző ereje nem érvényesül a közigazgatás-menedzsmentben.
- o) Nem valósul meg a PPP lényegét jelentő kifinomult kockázatmegosztás. A kockázatok egymásra hárítása a jellemző törekvés, nem a projekt egésze szempontjából megfelelő

fél által való vállalása: a bevételi kockázat teljes mértékben az állami fél oldalára hárítása üzleti szempontból nem indokolt.

- p) A PPP-pályázatok mérsékelt érdeklődést vonzanak a pályázó vállalkozók részéről, amelynek fő oka a projektek nem kellően üzleti szemléletű előkészítése. Nem kizárható a korrupció megjelenése sem a pályázatok elbírálásakor.
- q) Az üzleti értelemben vett értéknövelés eredménye szinte teljes mértékben a vállalkozó hasznában csapódik le, megfelelő szakmai kontroll hiányában. A projektek szerződéskötését követően rendelkezésre álló mozgástér a terven felüli értéknövelésre kizárólag a vállalkozó hasznát gyarapítja.

Az értéknövelés mozgástere

- r) A vállalkozó által megvalósítandó tulajdonosi értéknövelés mozgástere a vizsgált projekteknél az alábbiak szerint alakul:
 - i. Az árbevétel növekedési üteme: a megállapodások jellemzően a bevételi kockázatot az állami félre ruházzák, ezért a szolgáltatás jellegének, fogyasztói díjszabásának rugalmas változtatása, minőségének folyamatos fejlesztése a vállalkozónak nem feladata.
 - ii. A működési eredményhányad javítása: az elvárt minőség rögzítése, monitoringja mellett a folyó költségek leszorítása az értéknövelés egyik fő irányát jelenti a vállalkozó számára.
 - iii. A befektetett eszközök lekötésének növekménye: a korszerű technológiai beruházások erőforrás-hatékony megvalósítása az értéknövelés másik fő irányát jelenti a PPP vállalkozójának.
 - iv. A működő tőke lekötésének növekménye: a készletgazdálkodás és a szállítók menedzsmentjén keresztül bizonyos projekteknél ez is teret kaphat.
 - v. A tőkeköltség csökkentése: a pénzügyi kockázatok tudatosabb kezelése előremutató, ugyanakkor számos kompromisszum a kockázatmegosztásban csökkenti ennek hozadékát. Az üzleti kockázatok csökkentésére csupán mérsékelt nyomás érvényesül a verseny korlátozottsága miatt.
 - vi. Az értéknövelő időszak meghosszabbítása: a PPP-szerződés időszaka egyelőre hosszú, amely a vállalkozó számára többlethasznokkal jár. Az újabb PPP-projektek megszerzésekor felhasználható referenciaérték érvényesülése egyelőre nem bizonyított.

11.4. Zárás

E disszertáció keretében elvégzett munka a következő szempontok alapján járul hozzá a vizsgált témakör elméleti megértéséhez.

A szakirodalom feldolgozása révén

- a) A PPP formálódó fogalmi megközelítéseinek összevetése és egymáshoz képest való elhelyezése gazdálkodástani keretben.
- b) A PPP gazdálkodástani elméletének a gyakorlati tapasztalatokhoz kapcsolódó elemző bemutatása.
- c) Az üzleti megközelítésű kettős értékteremtés, valamint a társadalmi értéknövelés irodalmának feldolgozása és kapcsolódásuk bemutatása.
- d) A PPP fogalmának kapcsolása az értéknövelés üzleti elméletéhez.

Az empirikus kutatás eredményeivel

- a) Kvalitatív elemzés a PPP értelmezéséről a szakmai közvéleményben a sajtómegjelenések elemzésén keresztül.
- b) A PPP értelmezett céljainak elemzése többféle magyarországi projekt kulcsérintettjeinek felfogása alapján.
- c) A vizsgált magyarországi PPP-projektek tipizálása az eredményességgel összefüggő tényezők alapján.
- d) A magyarországi projektek eredményességének útjában álló problémák feltárása és elemzése.
- e) A magyarországi projektek jobb eredményességéhez szükséges intézményi és gyakorlati lépések feltárása és elemzése.

Irodalomjegyzék

- Agg, Z. – Csonka, G. [2003]: A kormányzati szektor – új felfogásban XXVII. rész; A kormányzat és a vállalkozások partnerségi együttműködése (PPP); Pénzügyi Szemle; 48. évf. 1. köt. 3. szám, pp. 266-284.
- Akintoye, A. – Beck, M. – Hardcastle, C. – Chinyio, E. – Asenova, D. [2003]: A framework for the risk management of private finance initiative projects; in: Akintoye, A. – Beck, M. – Hardcastle, C. (szerk.): Public-Private Partnerships – Managing risks and opportunities; Blackwell Science, Oxford, UK
- Almond, G. A. – Powell, G. B. [2003]: Összehasonlító politológia; Osiris, Budapest
- András, K. [2003]: Üzleti elemek a sportban, a labdarúgás példáján; Gazdálkodástani PhD értekezés; Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
- András, K. – Kozma, M. – Kynsburg, Z. – Rohony, Á. [2000]: Üzleti elemek a labdarúgásban; egyetemi kutatás zárótanulmánya, VTOA-ISM, Budapest
- Arrow, K. J. [1963]: Social Choice and Individual Values; Yale University Press, New Haven, Conn.
- ÁSZ, [2007]: A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok; Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2007. április
- Babbie, E. [1999]: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata; Balassi Kiadó, Budapest
- Báger, G. – Czakó, E. [2007] (szerk.): A közszféra és a gazdaság versenyképessége; Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest
- Ball, R. – Heafey, M. – King, D. [2004]: Risk Management and the Private Finance Initiative; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Beck, U. [1992]: Risk Society: Towards a New Modernity; Sage, London
- Beck, M. – Hunter, C. [2003]: Private finance initiative uptake in UK local authorities; in: Akintoye, A. – Beck, M. – Hardcastle, C. (szerk.): Public-Private Partnerships – Managing risks and opportunities; Blackwell Science, Oxford, UK
- Bela, Gy. – Pataki, Gy. – Valené Kelemen, Á. [2003]: Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban – döntéstámogató eszközök és értékelési eljárások alkalmazása; a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 20. szám
- Bennett, R. J. – McCoshan, A. [1993]: Enterprise and Human Resource Development; Paul Chapman, London
- Besley, T. – Ghatak, M. [2001]: Government versus private ownership of public goods; (London School of Economics, University of Chicago); The Quarterly Journal of Economics, Nov. pp. 1343-1372.
- Blackstone, E. A. – Buck, A. J. – Hakin, S. [2005]: Evaluation of alternative policies to combat false emergency calls; Evaluation and Program Planning, 28. pp. 233-242.

- Bovaird, T. [2004]: Public-Private Partnerships in Western Europe and the US: New Growths from Old Roots; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Bownds, L. [2003]: The Misappropriation of Health Care Reform: The Case of Washington State; Journal of Economic Issues, Vol. XXXVII., No. 3., September pp. 577-600.
- Brealey, R. A. – Myers, S. C. – Marcus, A. J. [1999]: Fundamentals of Corporate Finance; Irwin/McGraw-Hill, International Edition
- Broadbent, J. – Laughlin, R. [2003]: Control and legitimization on government accountability processes: the Private Finance Initiative in the UK; Critical Perspectives on Accounting, 14. pp. 23-48
- Caporaso, J. A. – Levine, D. P. [1992]: Theories of political economy; Cambridge University Press, Cambridge
- Carpenter, G. S. – Nakamoto, K. [1989]: Consumer Preference Formation and Pioneering Advantage; Journal of Marketing Research, Vol. XXVI. pp. 285-298.
- Carroll, P. – Steane, P. [2000]: Public-private partnerships – Sectoral perspectives; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Chikán, A. [2003a]: Vállalatgazdaságtan; AULA, Budapest
- Chikán, A. [2003b]: A kettős értékteremtés és a vállalat alapvető célja; Vezetéstudomány, XXXIV. évf. 5. sz. pp. 10-12.
- Chinyio, E. – Fergusson, A. [2003]: A construction perspective on risk management in public-private partnership; in: Akintoye, A. – Beck, M. – Hardcastle, C. (szerk.): Public-Private Partnerships – Managing risks and opportunities; Blackwell Science, Oxford, UK
- Clarke, G. [2000]: The decline of the Leviathan – State, market and civil society in South-East Asia 1986-1998; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Clarke, P. – Healy, K. [2003]: Investigating Aspects of Public Private Partnerships in Ireland; The Irish Journal of Management pp. 20-30.
- Cockerill, T. [2004]: Public-Private Partnerships and Regional Economic Development; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Collin, S. O. – Hansson, L. [2000]: The propensity, persistence and performance of public-private partnerships in Sweden; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Common, R. [2000]: The East Asia region – Do public-private partnerships make sense?; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Copeland, T. – Koller, T. – Murrin, J. [1990]: Valuation – Measuring and Managing the Value of Companies; John Wiley & Sons, New York

- Corry, D. [2004]: New Labour and PPPs; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Cowie, H. [1996]: Private Partnerships and Public Networks in Europe; Federal Trust, London
- Cullis, J. – Jones, P. [1998]: Public Finance and Public Choice; Oxford University Press, Oxford; megjelent magyar fordításban 2003-ban az Aula Kiadó gondozásában Közpénzügyek és közösségi döntések címmel; fordította Homonnai János; a szövegközi oldalszám-hivatkozások a magyar változatra vonatkoznak
- Czakó, E. [2000]: Versenyképesség iparágak szintjén – a globalizáció tükrében; Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Vállalatgazdaságtan tanszék, PhD disszertáció, Gazdálkodástani PhD program, Budapest
- Csizmár, G. – Nemoda, I. [2001]: Hogyan szerezzünk pénzt? – Adománygyűjtési, forrásteremtési tanácsok nonprofit szervezeteknek; KJK-KERSZÖV, Budapest
- Damodaran, A. [2002]: Investment Valuation – Tools and Techniques for Determining the Value of Any Asset; John Wiley & Sons, New York
- Dénes, F. [1998]: A futball eladásának közgazdasági alapjai; Marketing és Menedzsment, 32. évf. 3. szám
- Drewry, G. [2000]: Public-private partnerships – Rethinking the boundary between public and private law; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Drucker, P. F. [1992]: The age of discontinuity – Guidelines to our challenging society; Transaction Publishers, New Brunswick
- Dunleavy, P. – O’Leary, B. [1987]: Theories of the State – The Politics of Liberal Democracy; New Amsterdam Books, Chicago
- Edelenbos, J. – Klijn, E. H. [2007]: Trust in Complex Decision-Making Networks; Administration & Society, Volume 39, Number 1, March 2007, pp. 25-50
- Edwards, P. – Bowen, P. [2003]: Risk perception and communication in public-private partnerships; in: Akintoye, A. – Beck, M. – Hardcastle, C. (szerk.): Public-Private Partnerships – Managing risks and opportunities; Blackwell Science, Oxford, UK
- Ehrbar, Al [1998]: EVA – The Real Key to Creating Wealth; John Wiley & Sons, New York
- Erickson, R. [1996]: United States highway facility partnerships: the recent experience and new directions; in Proceedings of Seminar G – Roads: Finance, Provision and Operation, PTRC, London
- European Union [2003]: Guidelines for successful public-private partnerships; European Commission, Directorate-general, Regional Policy, március, Brüsszel
- European Union [2004a]: Resource Book on PPP Case Studies; European Commission, June
- European Union [2004b]: Social Commitment Voluntary Standard, http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/csr/country/italy1.htm; letöltés ideje: 2006. november 7.

- Eurostat [2004]: New decision of Eurostat on deficit and debt – Treatment of public-private partnerships; <http://epp.eurostat.cec.eu.int>; megjelenés dátuma: 2004. február 11.; letöltés időpontja: 2004. november 2.
- Falconer, P. K. – McLaughlin, K. [2000]: Public-private partnerships and the 'New Labour' Government in Britain; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Faulkner, K. [2004]: Public-Private Partnerships; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Fazakas, G. (szerk.) [2004]: Vállalati pénzügyi döntések; Tanszék Kft., Budapesti Corvinus Egyetem, Pénzügyi Intézet, Budapest
- Felsen, G. – Szabó, G. [2003]: PPP – public private partnership: a magyarországi meghonosítás kapcsán felmerülő kérdések; Cég és Jog – Napi Jogász, 5. évf. 3. sz. pp. 15-16.
- Fernandez, S. [2009]: Understanding Contracting Performance, An Empirical Analysis; Administration & Society, Volume 41, Number 1, March 2009, pp. 67-100
- Fischbacher, M. – Beaumont, P. B. [2003]: PFI, Public-Private Partnerships and the Neglected Importance of Process: Stakeholders and the Employment Dimension; Public Money & Management, July, pp. 171-176
- Field, J. E. – Peck, E. [2004]: Concordat or contract; Public Management Review, Vol. 6, Issue 2 pp. 253-272
- Foster, C. [2004]: Finding the Right Partner; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Friederichs, J. [1998]: Urban revitalization strategies and public-private partnerships in German cities; in Walzer, N. – Jacobs, B. (szerk.): Public-Private Partnerships for Local Economic Development; Praeger, Westport, CT
- Frost, Dr. B. [2000]: Measuring performance; Measurement International, Dallas, TX
- Garlick, R. [2008]: Public-private tie-ups can beat the downturn; Regeneration & Renewal, London, June 20, 2008, p.15
- Garvin, M. J. – Bosso, D. [2008]: Assessing the Effectiveness of Infrastructure Public Private Partnership Programs and Projects; Public Works Management Policy, 2008; 13; pp. 162-178
- Gelei, A. [2006]: Beszolgáltató-típusok és azok alapvető képességei a hazai autóiipari ellátási láncban; PhD. Disszertáció-tervezet, BCE, Budapest
- Ghere, R. K. [2001]: Probing the Strategic Intricacies of Public-Private Partnership: The Patent as a Comparative Reference; Public Administration Review, July/August, Vol. 61., No. 4. pp. 441-451.
- Ghobadian, A. – Gallear, D. – O'Regan, N. – Viney, H. [2004a]: PPP: The Instrument for Transforming the Public Services; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York

- Ghobadian, A. – Gallear, D. – Viney, H. – O'Regan, N. [2004b]: Future of the Public-Private Partnership; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Gibson, H. – Davies, B. [2008]: The impact of Public-Private Partnerships on education, A case study of Sewell Group Plc and Victoria Dock Primary School; International Journal of Educational Management, Vol. 22, No. 1, 2008, pp. 74-89
- Giddens, A. [1998]: Risk society: the context of British politics; in: Franklin, J. (szerk.): The Politics of the Risk Society; Polity Press, Cambridge
- Goodpaster, K. E. – Matthews, J. B. [1993]: Lehet-e a vállalatnak lelkiismerete?; in: Czakó, E. – Kocsis, K. (szerk.): A vállalat és működése; Aula, Budapest, pp. 49-60.
- Googins, B. K. – Rochlin, S. A. [2000]: Creating the Partnership Society: understanding the Rhetoric and Reality of Cross-Sectoral Partnerships; Business and Society Review, 105:1 pp. 127-144.
- Grimsey, D. – Lewis, M. K. [2002a]: Accounting for Public Private Partnerships; Accounting Forum, Vol. 26., No. 3., Sept. pp. 245-270.
- Grimsey, D. – Lewis, M. K. [2002b]: Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects; International Journal of Project Management, 20: 107-118, Elsevier Science Ltd.
- Grimsey, D. – Lewis, M. K. [2004]: The Governance of Contractual Relationships in Public-Private Partnerships; Journal of Corporate Citizenship, 15: 91-109
- Grimshaw, D. – Vincent, S. – Willmott, H. [2002]: Going privately: partnership and outsourcing in UK public services; Public Administration, Vol. 80., No. 3. pp. 475-502.
- Grout, P. A. [2003]: Public and private sector discount rates in public-private partnerships; University of Bristol; The Economic Journal, 113 (March) pp. 62-68.
- Gulyás, G. – Jenei, Gy. [2002]: Összehasonlító közpolitika; AULA, Budapest
- Haggard, T. [2004]: An Examination of the Private Finance Initiative – Has the PFI Initiative Assisted in the Investment in our Public Services or has it been an Expensive Diversion?; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Hall, M. – Holt, R. – Graves, A. [2000]: Private finance, public roads: configuring the supply chain in PFI highway construction; European Journal of Purchasing & Supply Management, 6. pp. 227-235.
- Hammami, M. – Ruhashyankiko, J. F. – Yehoue, E. B. [2006]: Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure; IMF Working Paper, April, IMF Institute
- Hardcastle, C. – Boothroyd, K. [2003]: Risks overview in public-private partnership; in: Akintoye, A. – Beck, M. – Hardcastle, C. (szerk.): Public-Private Partnerships – Managing risks and opportunities; Blackwell Science, Oxford, UK
- Hart, O. [2003]: Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an application to public-private partnerships; (Harvard University); The Economic Journal, 113 (March) pp. 69-76.
- Heald, D. – Geaughan, N. [1999]: The private financing of public infrastructure; in: Stoker, G. (szerk.): The new management of British local governance; Macmillan

- Hesse, J. J. – Hood, C. – Peters, B. G. [2003]: Paradoxes in Public Sector Reform – An International Comparison; Duncker & Humblot, Berlin
- HM Treasury [2003]: PFI: Meeting the Investment Challenge; Stationery Office, London
- HM Treasury [2004]: Value for Money Assessment Guidance; August
- HM Treasury [2006]: The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government; Treasury Guidance; London: TSO; <http://greenbook.treasury.gov.uk/>; letöltés ideje: 2006. augusztus 16.
- Hodge, G. A. – Bowman, D. M. [2004]: PPP Contractual Issues – Big Promises and Unfinished Business; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Hofmeister, T. Á. – Simon, J. – Sajtos, L. [2003]: Fogyasztói elégedettség; Alinea Kiadó, Budapest
- Hood, C. – James, O. – Scott, C. [2000]: Regulation of government: has it increased, is it increasing, should it be diminished?; Public Administration, Vol. 78. No. 2. pp. 283-304.
- Hood, J. – McGarvey, N. [2002]: Managing the Risks of Public-Private Partnerships in Scottish Local Government, Policy Studies, Vol. 23, No. 1 pp. 21-35.
- Hood, J. – Mills, A. – Stein, W. [2003]: Developments in UK public sector risk management: the implications for PPP/PFI projects; in: Akintoye, A. – Beck, M. – Hardcastle, C. (szerk.): Public-Private Partnerships – Managing risks and opportunities; Blackwell Science, Oxford, UK
- Hooley, G. – Berács, J. [1997]: Marketing Strategies for the 21st Century: Lessons from the Top Hungarian Companies; Journal of Strategic Marketing, Vol. 5. No. 3. pp. 143-165.
- Horváth, M. T. [2000]: Közösségi pénzügyek a politikai rendszerekben; in: Nemec, J. – Wright, G. (szerk.): Közösségi pénzügyek – elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben; AULA, Budapest
- Horváth, M. T. [2002]: Helyi közszolgáltatások szervezése; Dialóg Campus, Budapest-Pécs
- House of Commons [2001]: The private finance initiative (PFI); Research Paper 01/117., House of Commons
- Huxham, C. – Vangen, S. [2000]: What makes partnerships work?; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Iacobucci, D. – Calder, B. [2003]: Overview of Kellogg on Integrated Marketing; in: Iacobucci, D. – Calder, B. (szerk.): Kellogg on Integrated Marketing; John Wiley & Sons, New Jersey
- IPPR (Institute of Public Policy Research) [2001]: Building Better Partnerships: The final Report of the Commission on Public Private Partnerships; IPPR London
- Jacobs, B. D. [2003]: Bureaupolitics and Public/Private Partnerships in Economic Development in the British West Midlands; in: Walzer, N. – Jacobs, B. D. (szerk.): Public-private partnerships for local economic development; Praeger Publishers, Westport, CT, USA

- Jaworski, B. – Kohli, A. [1993]: Market orientation: antecedents and consequences; *Journal of Marketing*, Vol. 57. pp. 53-70.
- Jenei, Gy. [2000]: Stratégiai szemlélet és új közintézményi menedzsment; *Vezetéstudomány*, XXXI. évf. 09. sz., pp. 2-11.
- Jenei, Gy. [2005]: Közigazgatás-menedzsment; Századvég, Budapest
- Jenei, Gy. – Vári, A. [2000]: Partnership between local government and the local community in the area of social policy – A Hungarian experience; in: Osborne, S. P. (szerk.): *Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective*; Routledge, London
- Juhász, P. [2005]: Az üzleti kapcsolatok pénzügyi értékelési lehetőségei; *Vezetéstudomány*, XXXVI. évf. 5. sz. pp. 35-43.
- Kaplan, R. S. – Norton, D. P. [1996]: *The Balance Scorecard – Translating Strategy into Action*; Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts
- Kay, M. – Reeves, E. [2004]: Making PPPs Accountable: The Case of Ireland; in: Ghobadian et al. (szerk.): *Public-Private Partnerships, Policy and Experience*; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Kelly, J. [2003]: Value management in public-private partnership procurement; in: Akintoye, A. – Beck, M. – Hardcastle, C. (szerk.): *Public-Private Partnerships – Managing risks and opportunities*; Blackwell Science, Oxford, UK
- Kerly, R. [2004]: Finding the Right Partner: The Partner's Perspective; in: Ghobadian et al. (szerk.): *Public-Private Partnerships, Policy and Experience*; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Kickert, W. J. M. [2003]: Beyond public management – Shifting frames of reference in administrative reforms in The Netherlands; *Public Management Review*, Vol. 5. Issue 3. pp. 377-399.
- Klijn, E. H. – Teisman, G. R. [2000]: Governing public-private partnerships – Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships; in: Osborne, S. P. (szerk.): *Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective*; Routledge, London
- Klijn, E. H. – Teisman, G. R. [2004]: Public-Private Partnership: The Right Form at the Wrong Moment? An Analysis of Institutional and Strategic Obstacles; in: Ghobadian et al. (szerk.): *Public-Private Partnerships, Policy and Experience*; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Knight, A. – Fox, I. [2004]: Why is it so Expensive to Bid for PFI Contracts?; in: Ghobadian et al. (szerk.): *Public-Private Partnerships, Policy and Experience*; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Koncz, I. [2005]: PPP projektek önkormányzati területen; in: *Félúton: Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről* (szerk. Vigvári András), pp. 169-184.
- Kotán, A. [2005]: Pazarlás vagy Perspektíva? – PPP-konstrukciók és hazai alkalmazásuk; *Competitio*, 4. évf. 1. szám, pp. 89-104.
- Kozma, M. [1996]: Üzlet a labdarúgásban; Tudományos Diákköri Konferencia, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest

- Kozma, M. [1998]: A labdarúgó mint speciális emberi erőforrás; Tudományos Diákköri Konferencia, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest
- Kozma, M. [2000]: Érték a labdarúgásban – a modern értékelő módszertan alkalmazásának lehetőségei és korlátai az üzletszerű labdarúgásban; diplomadolgozat, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest
- Kozma, M. [2004]: A vállalati érintettek elvárásai a hivatásos sportolók értékének számviteli kimutatásával szemben a labdarúgásban; 44. sz. műhelytanulmány, BKÁE Vállalatgazdaságtan Intézet
- Kozma, M. [2005]: Gondoskodó állam a XXI. századi magyar sportban? – Az Osborne-Gaebler-féle korszerű állami szerepvállalás modelljének vizsgálata a Sport XXI. Nemzeti Sportstratégia vitaanyagában a tartalomelemzés módszerével; 66. sz. műhelytanulmány, Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézet
- Kozma, M. [2009a]: Kiemelt gazdálkodástani kutatások a Public-Private Partnership területén – összehasonlító elemzés; Műhelytanulmány (working paper). Vállalatgazdaságtan Intézet, Budapesti Corvinus Egyetem, 2009. október (megjelenés alatt)
- Kozma, M. [2009b]: A Public-Private Partnership modelljeinek összehasonlító elemzése; Műhelytanulmány (working paper). Vállalatgazdaságtan Intézet, Budapesti Corvinus Egyetem, 2009. október (megjelenés alatt)
- Kozma, M. [2009c]: Szemléletbeli dilemmák a Public-Private Partnership menedzsmentjével kapcsolatban; Műhelytanulmány (working paper). Vállalatgazdaságtan Intézet, Budapesti Corvinus Egyetem, 2009. október (megjelenés alatt)
- Kozma, M. [2009d]: A közérdek védelmének intézményei Public-Private Partnership esetében; Műhelytanulmány (working paper). Vállalatgazdaságtan Intézet, Budapesti Corvinus Egyetem, 2009. október (megjelenés alatt)
- Kozma, M. – Nagy, T. [2003]: Nagy pénz – kis foci, avagy a paradigmaváltás lehetősége a magyar labdarúgásban; Vezetéstudomány, 34. évf. 6. szám.
- Könczöl, E. [2007] (szerk.): Vállalati stratégia; Alinea, Budapest
- Körösényi, A. – Tóth, C. – Török, G. [2003]: A magyar politikai rendszer; Osiris, Budapest
- Köteles, B. [2005]: Európai Unió források és a PPP; Gazdaság és statisztika (GÉS): A Központi Statisztikai Hivatal folyóirata; 17. évf. 4. szám, pp. 14-27.
- Kuhle, H. [2007]: The Experience of Public-Private Partnerships in Financing Entrepreneurship in Eastern Germany and Poland; in: Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe; OECD, 2007, pp. 215-229
- Kumaraswamy, M. M. – Morris, D. A. [2002]: Build-Operate-Transfer-Type Procurement in Asian Megaprojects; Journal of Construction Engineering and Management, Vol. 128. pp. 93-102.
- Kurtán, S. [2003]: Politikai kultúra; in: Gallai, S. – Török, G. (szerk.): Politika és politikatudomány; AULA, Budapest
- Layard, D. [1972] (szerk.): Cost benefit analysis; Penguin, London

- Lehman, G. – Tregoning, I. [2004]: Public-Private Partnerships, Taxation and a Civil Society; *Journal of Corporate Citizenship*, Autumn pp. 77-89, Greenleaf Publishing
- Leiner, V. [2004] (szerk.): PPP-kézikönyv – A köz- és magánszféra sikeres együttműködése; GKM Sajtó és Protokoll Főosztály
- Levy, S. M. [1996]: Build, operate, transfer; Wiley, New York
- Lewis, D. [2000]: Building 'active' partnerships in aid-recipient countries – Lessons from a rural development project in Bangladesh; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Li, B. – Akintoye, A. [2003]: An overview of public-private partnership; in: Akintoye, A. – Beck, M. – Hardcastle, C. (szerk.): Public-Private Partnerships – Managing risks and opportunities; Blackwell Science, Oxford, UK
- Linder, S. H. – Rosenau, P. V. [2002]: Mapping the terrain of the Public-Private Partnership; in: Rosenau, P. V. (szerk.): Public-private policy partnerships; Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts
- Logan, J. R. – Molotch, H. L. [1987]: Urban Fortunes: the Political Economy of Place; University of California Press, Berkeley, CA
- Lundvall, B. A. [1993]: Explaining interfirm cooperation – limits of the transaction-cost approach; in: Graeber, G. (szerk.): The Embedded Firm – Understanding Networks: Actors, Resources and Processes in Interfirm Cooperation; Routledge, London
- Lupton, D. [1999]: Risk; Routledge, London
- MacDonald, C. [1994]: New initiatives: Emphasis on public/private sector cooperation; *Institutional Investor*, 28. p. 6.
- Malizia, E. E. [2003]: Structuring Urban Redevelopment Projects: Moving Participants Up the Learning Curve; *Journal of Real Estate Research*, Vol. 25 pp. 463-478.
- Malthouse, E. C. [2003]: Scoring Models; in: Iacobucci, D. – Calder, B. (szerk.): Kellogg on Integrated Marketing; John Wiley & Sons, New Jersey
- Martin, J. D. – Petty, J. W. [2000]: Value Based Management – The Corporate Response to the Shareholder Revolution; Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts
- McKinnon, R. – Charlton, R. [2000]: Reaffirming public-private partnerships in retirement pension provision; *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 13., No. 2. pp. 153-168.
- McLaney, E. J. [2000]: Business Finance; Pearson Education Ltd., Harlow, England
- McLaughlin, K. – Osborne, S. P. [2000]: A one-way street or two-way traffic? Can public-private partnerships impact on the policy-making process?; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- McQuaid, R. W. [2000]: The theory of partnerships: why have partnerships?; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Miles, M.B. – Huberman, A.M. [1994]: Qualitative data analysis; Sage, London

- Mintzberg, H. [1996]: Managing Government – Governing Management; in: Ott, J. S. – Russel, E. W. [2001]: Introduction to Public Administration – A Book of Readings; Longman, New York pp. 236-247.
- Moore, M. H. [1995]: Creating public value – Strategic management in government; Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts
- Morallos, D. – Amekudzi, A. [2008]: The State of the Practice of Value for Money Analysis in Comparing Public Private Partnerships to Traditional Procurements; Public Works Management & Policy; Volume 13, Number 2, October 2008, pp. 114-125
- Morash, E. A. – Lynch, D. F. [2002]: Public Policy and Global Supply Chain Capabilities and Performance: A Resource-Based View; Journal of International Marketing, Vol. 10., No. 1. pp. 25-51.
- Morton, C. – Banks, C. [2004]: Peterborough Hospitals NHS Trust; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Moulton, L. – Anheier, H. K. [2000]: Public-private partnerships in the United States, Historical patterns and current trends; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Mulhern, F. J. [2003]: Customer Profitability and Diagnosing a Customer Portfolio; in: Iacobucci, D. – Calder, B. (szerk.): Kellogg on Integrated Marketing; John Wiley & Sons, New Jersey
- Naoum, S. [2003]: An overview into the concept of partnering; International Journal of Project Management, 21. pp. 71-76.
- Nederveen Pieterse, J. [2001]: Participatory democratization reconceived; Futures, 33. pp. 407-422.
- Neely, A. – Adams, C. – Kennerley, M. [2004]: Teljesítményprizma – az üzleti siker mérése és menedzselése; Alinea Kiadó, Budapest
- Nemec, J. [2000]: Példák piaci és kormányzati kudarcokra az egészségügyben; in: Nemec, J. – Wright, G. (szerk.): Közösségi pénzügyek – elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben; AULA, Budapest
- Nisar, T. M. [2007]: Value for money drivers in Public-Private Partnership schemes; International Journal of Public Sector Management, Vol. 20 No. 2, 2007, pp.147-156
- OECD [2005]: Modernising Government – The Way Forward; OECD Publishing, 2005
- OECD [2008]: Public-Private Partnerships in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money; OECD Publishing, 2008
- Ogden, P. O. – Jen, F. C. – O'Connor, P. F. [2003]: Advanced Corporate Finance; Pearson Education Inc., Upper Saddle River, New Jersey, USA
- Olasky, M. N. [1986]: Enlisting the sheriff-corporate-governmental partnership in the name of public interest; Public Relations Quarterly, 31. pp. 17-19.
- Osborne, D. – Gaebler, T. [1992]: Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector; Penguin Books, New York
- Osborne, D. – Hutchinson, P. [2004]: The price of government – Getting the results we need in an age of permanent fiscal crisis; Basic Books, New York

- Osborne, S. P. [2000]: Understanding public-private partnerships in international perspective: globally convergent or nationally divergent phenomena?; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Osborne, S. P. – Murray, V. [2000]: Understanding the process of public-private partnerships; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Osei, P. D. [2004]: Public-Private Partnerships in Service Delivery in Developing Countries: Jamaican Examples; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Osman, P. [2002]: Public-Private Partnership: A közösségi és a magánszféra társulása a vállalkozásfejlesztésben; CEO Magazin, 3. évf. 3. szám, pp. 22-24, 26.
- Painter, C. – Clarence, E. [2000]: New Labour and Inter-governmental Management – Flexible networks or performance control?; Public Management, Vol. 2. Issue 4. pp. 477-498.
- Pecze, K. [2005]: Az üzleti kapcsolatok értékteremtő szerepének vizsgálata stratégiai nézőpontból; Vezetéstudomány, XXXVI. évf. 5. sz. pp. 25-34.
- Petrison, L. A. – Wang, P. [2003]: Acquiring the Right Customers; in: Iacobucci, D. – Calder, B. (szerk.): Kellogg on Integrated Marketing; John Wiley & Sons, New Jersey
- Petty, R. E. – Cacioppo, J. T. – Schumann, D. [1983]: Central and Peripheral Routes to Advertising Effectiveness: The Moderating Role of Involvement; Journal of Consumer Research, Vol. 10. pp. 135-146.
- Pierson, C. [1996]: The Modern State; Routledge, London
- Pipattanapiwong, J. – Ogunlana, S. – Watanabe, T. [2003]: Multi-party risk management process for a public-private partnership construction project in Asia; in: Akintoye, A. – Beck, M. – Hardcastle, C. (szerk.): Public-Private Partnerships – Managing risks and opportunities; Blackwell Science, Oxford, UK
- Pollitt, C. [2001]: Convergence: the useful myth?; Public Administration, Vol. 79. No. 4. pp. 933-947.
- Pollitt, C. [2002]: Clarifying convergence – Striking similarities and durable differences in public management reform; Public Management Review, Vol. 4. Issue 1. pp. 471-492.
- Pollitt, C. – Bouckaert, G. [2000]: Public management reform; Oxford University Press, Oxford
- Porter, M. [1985]: Competitive Advantage – Creating and sustaining superior performance; The Free Press, New York
- Pratt, S. P. [2002]: Cost of Capital – Estimation and Applications; John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey
- Prud'homme, R. [2004]: Infrastructure and Development; paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington
- Rainey, H. G. [2003]: Understanding & Managing Public Organizations; Jossey-Bass, San Francisco, CA
- Rappaport, A. [2002]: A tulajdonosi érték; Alinea Kiadó, Budapest

- Redwood, J. [2004]: Public-Private Partnerships and Private Finance; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Reeves, E. [2003]: Public-Private Partnerships in Ireland: Policy and Practice; Public Money & Management, Jul pp. 163-176, CIPFA
- Rékassy, B. – Kóti, T. [2003]: PPP (public private partnership), avagy Megoldhatja-e a magyar egészségügy problémáját a magánszektor?; Egészségügyi Gazdasági Szemle; 41. évf. 1-2. szám, pp. 49-51.
- Renzetti, S. – Dupont, D. [2003]: Ownership and Performance of Water Utilities; Greener Management International pp. 9-19.
- Reszegi, L. [1996]: A vállalatértékelés alapproblémáiról; Kézirat, BKE soksz.
- Reszegi, L. [1998]: Értékmaximáló vállalati stratégia; in: Jubileumi tudományos ülészek, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, 2. kötet, pp. 918-932.
- Reszegi, L. [2002]: Előszó a magyar kiadáshoz; in: Rappaport, A.: A tulajdonosi érték; Alinea Kiadó, Budapest
- Rosenau, P. V. [2002]: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships; in: Rosenau, P. V. (szerk.): Public-private policy partnerships; Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts
- Sadka, E. [2006]: Public-Private Partnerships: A Public Economics perspective; IMF Working Paper, March, Fiscal Affairs Department
- Sárközy, T. [2004]: Kormányzás, civil társadalom, jog; Kossuth, Budapest
- Scharle, P. [1999]: Forrásteremtés public private partnership keretében – egy társadalmi játszma; Közlekedéstudományi Szemle; 49. évf. 10. szám, pp. 361-367.
- Scharle, P. [2002]: Public-Private Partnership (PPP) as a Social Game; Innovation, Vol. 15., No. 3. pp. 227-252.
- Schick, A. [1998]: Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms; The World Bank research Observer, No. 1. (February)
- Schmitt, B. H. [2003]: Customer Experience Management – A revolutionary approach to connecting with your customers; John Wiley & Sons, New Jersey
- Schneider, A. L. [1999]: Public-private partnerships in the U.S. prison system; American Behavioral Scientist, 43 pp. 192-208.
- Schultz, D. E. [2003]: Evolving Marketing and Marketing Communication into the 21st Century; in: Iacobucci, D. – Calder, B. (szerk.): Kellogg on Integrated Marketing; John Wiley & Sons, New Jersey
- Sengupta, U. – Tipple, A. G. [2007]: The Performance of Public-sector Housing Kolkata, India, in the Post-reform Milieu; Urban Studies, Vol. 44, No. 10, September 2007; pp. 2009-2027
- Shaoul, J. [2002]: A Financial Appraisal of the London Underground Public-Private Partnership; Public Money & Management, Apr-Jun pp. 53- 60, CIPFA
- Shaoul, J. [2003]: A Financial Analysis of the National Air Traffic Services PPP; Public Money & Management, Jul pp. 185-194, CIPFA

- Shaoul, J. [2005]: A critical financial analysis of the Private Finance Initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth?; *Critical Perspectives on Accounting*, 16: 441-471, Elsevier Ltd.
- Sheil, C. [2004]: 'An incomplete hypothesis': deregulation of water and sewerage in Australia; *Utilities Policy*, 12. pp. 153-164.
- Sevic, Z. [2000]: Nem adó jellegű bevételi források; in: Nemec, J. – Wright, G. (szerk.): *Közösségi pénzügyek – elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*; AULA, Budapest
- Simon, H. A. [1945]: *Administrative behavior – A study of decision-making processes in administrative organizations*; The Free Press, New York
- Spencer, R. [2008]: Public/Private Partnering Facilitates Organics Diversion; *BioCycle*, Jun. 2008, p. 20
- Stewart, G. B. III. [1991]: *The Quest for Value – A Guide for Senior Managers*; HarperBusiness, New York
- Stiglitz, J. E. [2000]: A kormányzati szektor gazdaságtana; KJK-Kerszöv, Budapest
- Stiglitz, J. E. – Wallsten, S. J. [1999]: Public-private technology partnership: Promises and pitfalls; *American Behavioral Scientist*, 43 pp. 52-73.
- Sussex, J. [2003]: Public-Private Partnerships in Hospital Development: Lessons from the UK's 'Private Finance Initiative'; *Research in Healthcare Financial Management*; Vol. 8. pp. 59-76.
- Tárnok, I. [2005]: Gondolatok az államháztartási hiányról és a PPP-ről; in: *Ünnepi dolgozatok: 15 éves a győri közgazdászképzés* (szerk. Biz. Solt Katalin et al.); közread.: Széchenyi István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Intézet, pp. 252-257.
- Teisman, G. R. – Klijn, E. H. [2000]: Public-private partnerships in the European Union – Officially suspect, embraced in daily practice; in: Osborne, S. P. (szerk.): *Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective*; Routledge, London
- Tillman, R. [1998]: Shadow tolls; *Civil Engineering*; 68; 4; April
- Timár, A. [1997]: Hogyan tehető eredményessé a köztestületi-magánvállalkozási együttműködés?; *Közlekedéstudományi Szemle*; 47. évf. 7. szám, pp. 259-271.
- Tizard, J. [2004]: Diversity and Contestability – The Key to Public Service Modernization; in: Ghobadian et al. (szerk.): *Public-Private Partnerships, Policy and Experience*; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Tomkins, C. [2001]: Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks; *Accounting, Organizations and Society*, 26. pp. 161-191.
- Torres, L. – Pina, V. [2001]: Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments; *The European Accounting Review*, 10:3 pp. 601-619
- Trailer, Dr. J. W. – Rechner, Dr. P. L. – Hill, Dr. R. C. [2004]: A Compounded Agency Problem: An Empirical Examination of Public-Private Partnerships; *The Journal of American Academy of Business*, Cambridge, September pp. 308-315
- Tranfield, D. – Rowe, A. – Smart, P. K. – Levene, R. – Deasley, P. – Corley, J. [2005]: Coordinating for service delivery in public-private partnership and private finance

- initiative construction projects: early findings from an exploratory study; Proceedings of the Institution of Mechanical Engineers, Vol. 219., Part B: Engineering Manufacture pp. 165-175.
- Tricker, M. [2000]: Rural Action for the Environment in the UK – Developing partnerships and promoting learning through networks; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Van Ham, H. – Koppenjan, J. [2002]: Building Public-Private Partnerships – Assessing and managing risks in port development; Public Management Review, Vol. 4. pp. 593-616.
- Varga, M. [2005]: A PPP Magyarországon: Árt nekünk vagy használ?; Pénzügyi Szemle, 50. évf., összevont szám, pp. 56-70.
- Verebélyi, I. [1999]: Az önkormányzati rendszer magyarázata; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Vigvári, A. [2002]: Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek; KJK-KERSZÖV, Budapest
- Vining, A. R. – Boardman, A.E. [2008]: Public Private Partnership: Eight Rules for Governments; Public Works Management Policy, 2008; 13; pp. 149-161
- Wakeford, J. – Valentine, J. [2001]: Learning through Partnership: Private Finance and Management in the Delivery of Services for London; Public Money & Management, Oct-Dec pp. 19-25, CIPFA
- Walker, B. – Walker, B. C. [2000]: Privatisation: Sell Off or Sell Out? The Australian Experience; ABC Books, Sydney
- Walker, D. [1999]: Malignant Growth; Guardian, 5 July
- Walsh, A. [2003]: A legal perspective on risk management in public-private partnership; in: Akintoye, A. – Beck, M. – Hardcastle, C. (szerk.): Public-Private Partnerships – Managing risks and opportunities; Blackwell Science, Oxford, UK
- Walzer, N. – Jacobs, B. D. [2003]: Introduction and Overview; in: Walzer, N. – Jacobs, B. D. (szerk.): Public-private partnerships for local economic development; Praeger Publishers, Westport, CT, USA
- Waring, A. – Glendon, A. [1998]: Managing Risk: Critical Issues for Survival and Success into the 21st Century; International Thomson Business Press, London
- Weiermair, K. – Peters, M. – Frehse, J. [2008]: Success Factors for Public-Private Partnership: Cases in Alpine Tourism Development; Journal of Services Research, Special Issue, February 2008, pp. 7-21
- Wells, W. D. [1993]: Discovery-oriented Consumer Research; Journal of Consumer Research, Vol. 19. pp. 489-504.
- Whitehead, L. [2001]: Kelet-Közép-Európa – összehasonlításban; in: Whitehead, L.: Demokratizálódás – elmélet és tapasztalat; XXI. Század Intézet, Budapest
- Wimmer, Á. [2001]: A vállalati teljesítmény jellemzői; Vezetéstudomány, XXXII. évf. 02. sz. pp. 2-10.

- Wimmer, Á. [2004]: Üzleti teljesítménymérés az értékteremtés szolgálatában; Vezetéstudomány, XXXV. évf. 9. sz. pp. 2-11.
- Wimmer, Á. [2005]: Az üzleti kapcsolatok értékelése; Vezetéstudomány, XXXVI. évf. 5. sz. pp. 4-13.
- Wise, L. R. [2002]: Public Management Reform: Competing Drivers of Change; Public Administration Review, Vol. 62. No. 5. pp. 555-567.
- Xu, J. – Yeh, A. [2009]: Decoding Urban Land Governance: State Reconstruction in Contemporary Chinese Cities; Urban Studies, 46 (3), March 2009, pp. 559-581
- Yin, R. K. [2003]: Case study research – Design and methods; SAGE Publications, Thousand Oaks, California
- Zaltman, G. [2003]: How customers think – essential insights into the mind of the market; Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts
- Zhang, X. Q. – Kumaraswamy, M. M. [2001]: Procurement Protocols for Public-Private Partnered Projects; Journal of Construction Engineering and Management, Vol. 127. pp. 351-358.
- Zoltayné Paprika, Z. [2005]: Döntéelmélet; Alinea Kiadó, Budapest